

Berthold Busch

Die Finanzierung der Europäischen Union

Zu den Vorschlägen der EU-Kommission zum
mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

Die Finanzierung der Europäischen Union

Zu den Vorschlägen der EU-Kommission zum
mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24149-1 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45949-0 (E-Book|PDF)

Der Autor

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, geboren 1957 in Marburg an der Lahn; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 1999 Leiter der IW-Verbindungsstelle Brüssel, Senior Economist im Arbeitsbereich „Europäische Integration“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Ausgaben im EU-Haushalt	7
2.1	Überblick	7
2.2	Gemeinsame Agrarpolitik	10
2.3	Kohäsionspolitik einschließlich Connecting-Europe-Fazilität	14
2.4	Forschungspolitik	22
3	Finanzierung des EU-Haushalts	22
3.1	Das derzeitige Eigenmittelsystem	22
3.2	Vorschläge der EU-Kommission	24
4	Nettopositionen gegenüber dem EU-Haushalt	27
4.1	Zur Berechnung von Nettopositionen	27
4.2	Operative Haushaltssalden nach der Methode der EU-Kommission	28
4.3	Salden für Teilbereiche der EU-Ausgaben	33
5	Korrekturmechanismen	36
6	Kritische Bewertung und Schlussfolgerungen	40
	Literatur	47
	Kurzdarstellung / Abstract	52

1

Einleitung

Mit den Vorschlägen der EU-Kommission (2011a; 2011b) vom Juni 2011 zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum von 2014 bis 2020 sind die Verhandlungen um die künftige finanzielle Ausstattung der Europäischen Union (EU) für die Zeit nach 2013 eröffnet worden. Dabei geht es zum einen um die Höhe der gesamten Ausgaben in diesem Zeitraum und um die Aufteilung auf die großen Ausgabenblöcke wie Agrarpolitik, Kohäsionspolitik, interne Politikbereiche, Verwaltung und Außenbeziehungen. Zum anderen muss darüber entschieden werden, wie die EU ihre politischen Prioritäten und die damit verbundenen Ausgaben finanzieren soll. Letzteres erfordert einen neuen Eigenmittelbeschluss der EU, in dem Art und Höhe der Einnahmen geregelt werden.

Der mehrjährige Finanzrahmen bildet die Grundlage für den jährlichen Haushalt der EU. Insgesamt umfassen die Vorschläge der EU-Kommission ein Finanzvolumen in einer Größenordnung von 1.025 Milliarden Euro. Das sind 1,05 Prozent des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) der 27 EU-Mitgliedstaaten. Berücksichtigt man noch die künftigen Ausgaben, die nach dem Kommissionsvorschlag außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens getätigt werden sollen, so kommt man sogar auf eine Größenordnung von 1.083 Milliarden Euro oder 1,11 Prozent des BNE. Zu den Ausgaben, die außerhalb des MFR und damit auch außerhalb des EU-Haushalts finanziert werden sollen, gehören Großprojekte wie ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) und GMES (Global Monitoring for Environment and Security). Hier komme es in der Regel zu Kostenüberschreitungen, die sich im Rahmen des allgemeinen Haushalts nicht auffangen ließen (EU-Kommission, 2011a, 24 f.). Die Kommission befürchtet, dass eine Kostenexplosion bei Großprojekten andere Forschungsprojekte innerhalb des Haushalts gefährden würde.¹

Wichtig ist der EU-Kommission die Neuausrichtung der Ausgaben auf die Strategie „Europa 2020“. Mit dieser Strategie verfolgt die EU das Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen wirtschaftlichen Wachstums (kritisch dazu Becker, 2011). Sie löste die wenig erfolgreiche Lissabon-Strate-

¹ „Wir haben vorgeschlagen, ITER aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen herauszunehmen, weil wir glauben, dass das der beste Weg ist, die weitere Finanzierung für ITER sicherzustellen, ohne das EU-Budget dem Risiko unerwartet steigender Kosten für solche Projekte auszusetzen“, sagte ein Sprecher des EU-Industriekommissars ...“ (EurActiv, 2012).

gie ab. „Europa 2020“ zielt erstens auf eine auf Wissen und Innovation gestützte Wirtschaft, zweitens auf eine ressourcenschonendere, ökologischere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft und drittens auf eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (EU-Kommission, 2010). So soll ein Großteil des EU-Haushalts Arbeitsplätze schaffen und das Wirtschaftswachstum fördern (EU-Kommission, 2011a, 2).

Da die Einigung der Mitgliedstaaten auf den mehrjährigen Finanzrahmen nur einstimmig erfolgen kann, sind intensive Auseinandersetzungen zu erwarten. Zum einen verläuft eine Streitlinie zwischen den sogenannten Nettozahlern und den Nettoempfängern. Erstere sind Mitgliedstaaten, die per saldo mehr zum EU-Haushalt beitragen, als sie an Rückflüssen erhalten, während letztere weniger einzahlen, als sie empfangen. Fünf Nettozahler (Deutschland, Finnland, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) hatten bereits vor den Kommissionsvorschlägen in einem Brief an den EU-Kommissionspräsidenten eine Begrenzung des EU-Haushalts auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens gefordert. Die Initiative zu diesem Brief soll von dem britischen Premierminister Cameron ausgegangen sein, der zunächst sogar eine Reduzierung auf 0,85 Prozent des BNE vorgeschlagen hatte (Allen, 2011, 208). Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der Konsolidierungsnotwendigkeiten in den öffentlichen Haushalten der EU-Etat keine Ausnahme bilden dürfe (Auswärtiges Amt, 2011a). Die Vorschläge der Kommission gehen, so die Bundesregierung, um 110 Milliarden Euro über den von Deutschland und den anderen vier Ländern geforderten Ansatz hinaus (Auswärtiges Amt, 2011b). Dagegen dürfte die Forderung des Europäischen Parlaments, die Ausgaben auf 1,11 Prozent des BNE zu erhöhen, deutlich stärker den Vorstellungen der Nettoempfängerländer entgegenkommen (Europäisches Parlament, 2011, Ziffer 163). Unklar ist allerdings, ob dieser Prozentsatz die außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens zu tätigen Ausgaben umfasst oder nicht.

Zum anderen dürfte aber auch eine Streitlinie zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten verlaufen, etwa wenn es darum geht, in der Agrarpolitik die Finanzmittel neu zu verteilen. So ist die Höhe der flächenbezogenen Direktzahlungen an die Landwirte in den alten und neuen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Bei insgesamt begrenzten Agrarausgaben wird es daher zu einer Umverteilung kommen.

Konflikterschwerend wirkt überdies der Beitragsrabatt (vgl. Kapitel 5), den das Vereinigte Königreich Anfang der 1980er Jahre ausgehandelt hatte. Seit

dem Beschluss des Europäischen Rates von Fontainebleau im Jahr 1984 erhält das Land im Prinzip 66 Prozent der Differenz zwischen seinen Zahlungen an den EU-Haushalt (ohne Zölle) und seinen Rückflüssen aus dem EU-Haushalt Jahr für Jahr zurückerstattet (EU-Kommission, 2011e, 13). Diese Rabattzahlungen müssen von den übrigen Mitgliedstaaten finanziert werden, wobei Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden nur 25 Prozent ihres normalen Finanzierungsanteils zahlen. Das führt dazu, dass die restlichen Mitgliedstaaten auch diesen Rabatt auf den Rabatt zu schultern haben.

Wie schwierig die Verhandlungen zwischen den verschiedenen Interessensparteien werden können, lässt sich an der Auseinandersetzung um die letzte finanzielle Vorausschau (2007–2013), dem Vorgänger des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020, erahnen. Die EU-Kommission hatte ihre Vorschläge Anfang des Jahres 2004 präsentiert. Erst im Dezember 2005 gelang dem Europäischen Rat, also dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs, unter britischem Vorsitz die Einigung. Der damalige österreichische Bundeskanzler Schüssel wurde mit den Worten zitiert: „Beim nächsten Mal gehen sich die Staats- und Regierungschefs an die Gurgel“ (Handelsblatt, 2006).

Die finanzielle Vorausschau war eine organisatorische Neuerung aufgrund des alljährlichen Streits zwischen EU-Kommission, Rat der EU, auch Ministerrat genannt (Mitgliedstaaten), und Europäischem Parlament um die Haushaltsaufstellung. Im Jahr 1988 wurde daher erstmals eine sogenannte interinstitutionelle Vereinbarung getroffen, mit der sich die drei Institutionen auf die Höhe der Gesamtausgaben und auf die großen Ausgabenkategorien einigten. Die letzte interinstitutionelle Vereinbarung stammt vom Mai 2006 und enthält die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die finanzielle Vorausschau in den Vertragsrang erhoben, sie firmiert dort unter dem Begriff des mehrjährigen Finanzrahmens (Übersicht 1).

Die EU finanziert sich seit einem Beschluss von 1971 aus sogenannten Eigenmitteln. Sie ersetzen seitdem die vormaligen Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Unter Eigenmitteln werden Einnahmen der EU verstanden, die der Union unmittelbar zustehen und keinem einzelstaatlichen Haushaltsverfahren unterliegen. Kennzeichnend für die Eigenmittel sei, dass die Mitgliedstaaten ab dem Zeitpunkt der endgültigen Feststellung des Haushaltsplans verpflichtet sind, die entsprechenden Beträge bereitzustellen. Dabei gilt für die Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel, dass sie am ersten Werktag eines Monats jeweils zu einem Zwölftel des Jahresbetrags der EU zur Verfügung gestellt werden müssen (EU-Kommission, 2009a, 154 f.).

Mit dem Vertrag von Lissabon ist die mittelfristige Finanzplanung der EU in das Primärrecht aufgenommen worden (Artikel 312 AEU-Vertrag²). Demzufolge erlässt der Rat der Union eine Verordnung, mit welcher der mehrjährige Finanzrahmen für mindestens fünf Jahre festgelegt wird. Er enthält die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen³ für die Hauptausgabenkategorien der EU und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen. Ziel ist eine transparente und vorhersehbare Entwicklung der EU-Ausgaben. Die jährlichen EU-Haushalte werden auf Basis dieses mehrjährigen Finanzrahmens aufgestellt.

Die Verordnung zum mehrjährigen Finanzrahmen kann vom Rat nur einstimmig beschlossen werden. Außerdem ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder entscheidet. Ein Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat ist allerdings möglich, sofern der Europäische Rat diese Änderung einstimmig beschließt.

Die zentrale Vorschrift für die Einnahmenseite (Khan, 2010, 911) ist dagegen Artikel 311 AEU-Vertrag, mit dem Art und Höhe der Einnahmen des EU-Haushalts geregelt werden. Diese Vorschrift besagt, dass sich die EU mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Diese als Eigenmittel bezeichneten Einnahmen sind im AEU-Vertrag nicht näher definiert. Der Rat kann neue Eigenmittel beschließen und alte abschaffen. Eine Verschuldung zur Finanzierung des EU-Haushalts ist ausgeschlossen, weil nach dem Vertragstext der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird. Der Rat muss hier ebenfalls einstimmig entscheiden, das Parlament wird (nur) angehört. Der Beschluss des Rates kann aber erst in Kraft treten, wenn er von den Mitgliedstaaten gemäß ihren innerstaatlichen Vorschriften ratifiziert wurde.

Eigene Zusammenstellung

2

Ausgaben im EU-Haushalt

2.1 Überblick

Die EU-Kommission hat ihren Vorschlägen zum mehrjährigen Finanzrahmen fünf große Ausgabenkategorien zugrunde gelegt (Tabelle 1). Die größte Kategorie mit Gesamtausgaben in Höhe von fast 491 Milliarden Euro in den Jahren 2014 bis 2020 ist mit „Intelligentes und integratives Wachstum“ überschrieben. Hierunter subsumiert die Kommission eine Reihe von Unterkategorien. Dazu zählt als größter Teilbereich die Kohäsionspolitik mit 336 Milliarden Euro (Abschnitt 2.3). Es folgen der Gemeinsame strategische Rahmen für Forschung und Innovation (80 Milliarden Euro), die Infra-

² Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU-Vertrag) ist Teil des Vertrags von Lissabon.

³ Mittel für Verpflichtungen beziehen sich auf das rechtliche Eingehen einer Zahlungsverpflichtung, ohne dass es im selben Jahr schon zu Auszahlungen (in gleicher Höhe) kommen muss (EU-Kommission, 2012a).

struktur- oder Connecting-Europe-Fazilität (40 Milliarden Euro), der Bereich allgemeine und berufliche Bildung (15,2 Milliarden Euro) sowie das Satellitenprojekt Galileo (7 Milliarden Euro).

An zweiter Stelle steht die Ausgabenkategorie „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ mit 382,9 Milliarden Euro. Sie umfasst als wichtigste Unterkategorie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit 281,8 Milliarden Euro, gefolgt vom Bereich ländliche Entwicklung mit 89,9 Milliarden Euro (Abschnitt 2.2). Kleinere Ausgabenpositionen in dieser Kategorie sind der Europäische Fonds für maritime Angelegenheiten und Fischerei (EMFF) mit 6,7 Milliarden Euro sowie die Umwelt- und Klimapolitik mit 3,2 Milliarden Euro.

Die Ausgabenkategorie „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ im Gesamtumfang von 18,5 Milliarden Euro ist im Kommissionstableau in 14 Unterpunkte gegliedert. Dazu gehören die „Innere Sicherheit“ mit 4,1 Milliarden Euro, der Fonds für Migrationssteuerung mit 3,4 Milliarden Euro, verschiedene Agenturen mit 3 Milliarden Euro, die Lebensmittelsicherheit mit 2,2 Milliarden Euro und das Programm „Kreatives Europa“ mit 1,6 Milliarden Euro.

Für die Ausgabenkategorie „Europa in der Welt“, auch als „Globales Europa“ bezeichnet, sind insgesamt 70 Milliarden Euro vorgesehen. Es handelt sich dabei um Mittel, die überwiegend in Drittländer fließen. Das betrifft beispielsweise die 20,6 Milliarden Euro des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit, die 16,1 Milliarden Euro des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) und die 12,5 Milliarden Euro des Instruments für die Heranführungshilfe (IPA).

Mit dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument wird die Politik der EU gegenüber von zur EU peripheren Ländern finanziert, denen die EU keine Beitrittsperspektive einräumt – zumindest derzeit noch nicht. Die EU engagiert sich hier auch finanziell, weil sie an stabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen jenseits ihrer Außengrenzen interessiert ist. Das Instrument der Heranführungshilfe hingegen dient der finanziellen Unterstützung von Ländern, die sich auf ihren Beitritt zur EU vorbereiten. Dazu zählen zurzeit Island, Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei.

Inhaltlich gehören in diese Rubrik auch die außerhalb des MFR geführten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), welche die Kommission im Zeitraum von 2014 bis 2020 mit rund 30 Milliarden Euro dotieren möchte. Die EEF sind nicht im Gesamthaushaltsplan enthalten, weil sie direkt von den Mitgliedstaaten finanziert werden und sich die Finanzierungsschlüssel von den Beiträgen zum EU-Haushalt unterscheiden (EU-Kommission, 2012b). Dabei

Ausgaben im mehrjährigen Finanzrahmen

Tabelle 1

Vorschläge der EU-Kommission für die Jahre 2014 bis 2020, in Milliarden Euro und Preisen von 2011

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2014–2020	Veränderung gegenüber 2007–2013, in Prozent
Intelligentes und integratives Wachstum	64,7	66,6	68,1	70,0	71,6	73,8	76,2	490,9	+10
Darunter: Kohäsion	46,6	47,0	47,4	47,9	48,5	49,0	49,6	336,0	+2 ¹
Connecting- Europe-Fazilität	3,9	4,5	5,1	5,7	6,3	6,9	7,5	40,0	
Nachhaltiges Wachstum:	57,4	56,5	55,7	54,9	53,8	52,8	51,8	382,9	-9
Natürliche Ressourcen									
Darunter: GAP	42,2	41,6	41,0	40,4	39,6	38,8	38,1	281,8	-12,5
Sicherheit und Unionsbürger- schaft	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	18,5	+50
Europa in der Welt	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2	10,4	10,6	70,0	+23
Verwaltung	8,5	8,7	8,8	8,9	9,1	9,2	9,4	62,6	+10
Mittel für Ver- pflichtungen insgesamt	142,6	144,0	145,1	146,4	147,3	148,9	150,7	1.025,0	+3,2
In Prozent des BNE	1,08	1,07	1,06	1,06	1,05	1,04	1,03	1,05	
Mittel für Zahlungen	133,9	141,3	135,5	138,4	142,2	142,9	138,0	972,2	
In Prozent des BNE	1,01	1,05	0,99	1,00	1,01	1,00	0,94	1,00	
Außerhalb des MFR	7,8	8,6	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4	58,3	
Insgesamt	150,4	152,6	153,4	154,7	155,7	157,4	159,1	1.083,3	
In Prozent des BNE	1,13	1,13	1,12	1,12	1,11	1,10	1,09	1,11	

Mittel für Verpflichtungen: In dieser Höhe kann die EU in einem Jahr Zusagen für Ausgaben machen; Mittel für Zahlungen: Obergrenze für die jährlichen Ausgaben; GAP: Gemeinsame Agrarpolitik; BNE: Bruttonationaleinkommen; MFR: mehrjähriger Finanzrahmen; Rundungsdifferenzen; ¹ Bezogen auf die Summe von 376 Milliarden Euro.

Quellen: EU-Kommission, 2011a, 7, 29; Steller, 2011, 9

spielen auch besondere historische Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten zu den Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) als Nutznießer der Fonds eine Rolle.

Die fünfte Ausgabenkategorie umfasst die Verwaltungsausgaben der EU-Organe, welche die Kommission mit 62,6 Milliarden Euro dotieren möchte. Geplant ist, aus Kostengründen den Personalbestand um 5 Prozent zu reduzieren. Dieser Personalabbau soll durch eine Verlängerung der Arbeitszeit kompensiert werden. Die Verwaltungsausgaben verteilen sich zu rund 40 Prozent auf die EU-Kommission, zu 20 Prozent auf das Europäische Parlament und zu 7 Prozent auf den Rat der Union und den Europäischen Rat. 15 Prozent entfallen auf die kleineren Institutionen wie den Europäischen Gerichtshof (EuGH), den Europäischen Auswärtigen Dienst oder auf Agenturen, 16 Prozent auf Ruhegehälter und 2 Prozent auf die Europäischen Schulen (EU-Kommission, 2011b, 94 f.).

2.2 Gemeinsame Agrarpolitik

In der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) will die EU-Kommission an der Zwei-Säulen-Strategie festhalten. Die erste Säule besteht aus den marktbezogenen Ausgaben und den Direktzahlungen, wofür in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt 281,8 Milliarden Euro eingeplant sind. Die zweite Säule der GAP bezieht sich auf die ländliche Entwicklung, die mit 89,9 Milliarden Euro aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gefördert werden soll. Dieser Mittelansatz bedeutet, dass die nominalen Beträge des Jahres 2013 in beiden Säulen beibehalten werden (EU-Kommission, 2011f, 4).

Die erste Säule der GAP dient verschiedenen Zielen (EU-Kommission, 2011a, 17). Dazu gehören: Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, angemessener Lebensstandard für die ländliche Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte und sichere Versorgung mit Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen. Die GAP-Ausgaben sollen künftig auch eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen fördern sowie Klimaschutzmaßnahmen und der Erhaltung der räumlichen Ausgewogenheit dienen. Auf diese Weise soll die GAP mit der Europa-2020-Strategie verknüpft werden. Die Kommission schlägt daher eine Ökologisierung von 30 Prozent der Direktzahlungen für Landwirte vor. Das heißt, dass Landwirte damit Maßnahmen durchführen, die der Umwelt dienen. Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission (2011f, Artikel 29 ff.) zählt dazu: Anbaudiversifizierung, Dauergrünland und Flächennutzung im Umweltinteresse (Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen und Aufforstungsflächen). Die bereits bestehende Regelung, dass alle Direktzahlungen an die Einhaltung grundlegender Anforderungen an Umwelt- und Tierschutz sowie an Normen der Tier- und

Pflanzengesundheit gebunden sind (sogenannte Cross-Compliance), bleibt bestehen (EU-Kommission, 2011g, 3).

Die Direktzahlungen sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch. Der Durchschnitt für alle Mitgliedstaaten wird sich im Jahr 2013 auf 269,1 Euro je Hektar beihilfefähige Fläche belaufen (EU-Kommission, 2011b, 4). In Lettland sind es 94,7 Euro, in den Niederlanden 457,5 Euro. Hier macht sich der Kompromiss über die Agrarausgaben bei der Osterweiterung der EU bemerkbar. Der Europäische Rat hatte im Oktober 2002 nämlich beschlossen, die landwirtschaftlichen Direktzahlungen in die neuen Mitgliedstaaten zunächst zu begrenzen und schrittweise ansteigen zu lassen. Die EU-Kommission strebt hier eine Annäherung an, also eine Konvergenz der Zahlungen. Mitgliedstaaten, die auf weniger als 90 Prozent des Durchschnitts kommen, sollen ein Drittel des Abstands zwischen dem aktuellen Wert und der 90-Prozent-vom-Durchschnitt-Grenze abbauen. Finanzieren müssen dies die Mitgliedstaaten, die überdurchschnittliche Direktzahlungen erhalten (EU-Kommission, 2011a, 18). Eine vollständige Konvergenz soll nach den Plänen der Kommission erst für den mehrjährigen Finanzrahmen nach dem Jahr 2020 diskutiert werden (EU-Kommission, 2011g, 1)

Kein Agrarbetrieb soll nach den Vorstellungen der EU-Kommission mehr als 300.000 Euro an Direktzahlungen je Kalenderjahr erhalten. Außerdem wird die Tranche zwischen 150.000 und 200.000 Euro um 20 Prozent, die Tranche von 200.000 bis 250.000 Euro um 40 Prozent und die Tranche von 250.000 bis 300.000 Euro um 70 Prozent gekürzt (EU-Kommission, 2011f, Artikel 11). Die dabei erzielten Einsparungen sollen in die Förderung der ländlichen Entwicklung fließen (EU-Kommission, 2011g, 3).

Den Kommissionsvorschlägen zufolge wird es auch in Zukunft gemeinsame Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse geben. Der Kommissionsvorschlag benennt 24 landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen (EU-Kommission, 2011h, 42 f.). Von den gesamten Ausgaben der ersten Säule entfällt freilich nur ein geringer Teil auf die Marktordnungsausgaben (4,8 Prozent).⁴

Die zweite Säule der Agrarpolitik, die Förderung der ländlichen Entwicklung, soll zur Befriedigung regionaler und nationaler Bedürfnisse (EU-Kommission, 2011a, 19) sowie zur Diversifizierung von Wirtschaftstätigkeit und zur Förderung der Lebensqualität in den ländlichen Gebieten beitragen (EU-Kommission, 2011b, 4). Wie bei der Strukturpolitik ist eine nationale

⁴ Berechnet nach Tabelle 2 in EU-Kommission (2011h, 90 f.). Angaben dort in laufenden Preisen.

Kofinanzierung vorgesehen. Die Kofinanzierungssätze der EU liegen bei 85 Prozent in den weniger entwickelten Regionen und bei 50 Prozent in den übrigen Regionen. Abweichungen von dieser Regelung sind möglich (EU-Kommission, 2011g, 5). Es gelten sechs Prioritäten: Förderung von Wissenstransfer und Innovationen, Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements, Förderung von Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft, Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten, Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (EU-Kommission, 2011g, 5).

Außerhalb des MFR möchte die EU-Kommission einen Dringlichkeitsmechanismus für Krisensituationen im Agrarsektor schaffen. Dieser soll in einer Krise, zum Beispiel bei Problemen mit der Lebensmittelsicherheit oder im Fall von plötzlichen Marktentwicklungen, Landwirte finanziell unterstützen. Dafür sind im Zeitraum von 2014 bis 2020 3,5 Milliarden Euro vorgesehen. Außerdem soll der Anwendungsbereich des Fonds für die Anpassung an die Globalisierung auf die Landwirtschaft ausgedehnt werden, um Landwirten eine vorübergehende Unterstützung gewähren zu können (bis zu 2,5 Milliarden Euro), wenn sie „schwerwiegende Folgen der Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels hinnehmen müssen“ (EU-Kommission, 2011b, 5; 2011i, 4 f.).

Mit einer einfachen Rechnung lassen sich die haushaltswirksamen Vorteile der EU-Agrarpolitik abschätzen. In Tabelle 2 ist für jeden der 27 Mitgliedstaaten das Verhältnis seiner Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die Agrarpolitik und seinem finanziellen Beitrag für diese Politik der EU abgebildet. Die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt lassen sich den jährlichen Finanzberichten der EU-Kommission entnehmen. Zur Berechnung der nationalen Finanzbeiträge für die Agrarpolitik wird der Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an den gesamten nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten (Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel) gebildet und mit den gesamten Agrarausgaben aus dem EU-Haushalt multipliziert (vgl. dazu auch Kapitel 4). Dabei wird implizit unterstellt, der EU-Haushalt bestehe nur aus Agrarausgaben. Übersteigen die Rückflüsse die nationalen Abführungen, ergibt sich ein Wert von über eins, im umgekehrten Fall ist er kleiner als eins. Weil die in den Jahren 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten erst nach und nach in die Agrarpolitik hineingewachsen sind, wurde dem Wert für 2010 der Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010 sowie für Bulgarien und Rumänien der Mittelwert für die Jahre 2007 bis 2010 gegenübergestellt.

Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die Agrarpolitik Tabelle 2

im Verhältnis zum Finanzierungsanteil der jeweiligen Mitgliedstaaten an der EU-Agrarpolitik

Land	2010	Durchschnitt 2004–2010	Land	2010	Durchschnitt 2004–2010
Belgien	0,39	0,54	Frankreich	1,00	1,10
Luxemburg	0,43	0,38	Österreich	1,02	1,09
Niederlande	0,54	0,60	Dänemark	1,02	1,13
Vereinigtes Kgr.	0,60	0,78	Finnland	1,07	1,06
Deutschland	0,62	0,65	Slowenien	1,20	0,94
Schweden	0,70	0,76	Portugal	1,36	1,43
Italien	0,78	0,77	Spanien	1,46	1,41
Malta	0,79	0,41	Tschechien	1,50	1,05
Zypern	0,85	0,68	Polen	2,04	1,61
			Slowakei	2,32	1,39
			Rumänien	2,55	1,56
			Griechenland	2,58	2,86
			Irland	2,62	2,38
			Estland	2,66	1,60
			Ungarn	3,05	1,95
			Lettland	3,32	1,97
			Bulgarien	3,42	2,05
			Litauen	4,38	2,76

Berechnet auf der Grundlage fiktiver nationaler Beiträge zur Finanzierung der GAP (allgemeiner Haushaltsschlüssel) nach der Methode der EU-Kommission (2011a, 74) zur Berechnung der operativen Haushaltssalden; Bulgarien und Rumänien: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010.

Quellen: EU-Kommission, 2011a; eigene Berechnungen

Tabelle 2 zeigt, dass neun der 27 Mitgliedstaaten einen größeren finanziellen Beitrag zur Agrarpolitik leisten, als sie an Rückflüssen für diese Politik erhalten. 17 Mitgliedstaaten empfangen umgekehrt mehr Rückflüsse, als sie an Beiträgen zahlen. Frankreich wies im Jahr 2010 einen ausgeglichenen Saldo aus und hatte sich damit gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010 verschlechtert. Diese Positionsverschiebung wird noch deutlicher, wenn man den Wert für 2010 (1,0) mit dem Wert aus dem Jahr 2004 vergleicht, dem ersten Jahr der Osterweiterung. Damals betrug der Quotient aus Rückflüssen und Beiträgen noch 1,20. Auch zwischen den Jahren 2000 und 2003 lag dieser Wert für Frankreich im Schnitt bei rund 1,20. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass es durch die Osterweiterung zu einer Umverteilung der Agrarausgaben hin zu den neuen Mitgliedstaaten gekommen ist. Damit sind auch die finanziellen Vorteile, welche die französische Landwirtschaft aus der GAP zieht, im Verlauf des letzten Jahrzehnts zurückgegangen. Dies sollte nicht ohne Einfluss auf die französische Verhandlungsposition in Bezug auf die Agrarausgaben bleiben.

2.3 Kohäsionspolitik einschließlich Connecting-Europe-Fazilität

Die Kohäsionspolitik ist wie die Gemeinsame Agrarpolitik im AEU-Vertrag verankert. Sie hat zum Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und neu-erdingt auch den territorialen Zusammenhalt zu stärken. Strukturpolitik betreibt die EU schon seit der Gründung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Das ausdrückliche Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wurde aber erst im Jahr 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) in das Primärrecht der EU aufgenommen. Seither hat sich die Kohäsionspolitik recht dynamisch entwickelt (für einen kurzen Überblick vgl. Heinemann et al., 2010, 47 ff.). Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die EU mit den Erweiterungen nicht nur heterogener geworden ist, sondern auch die regionalen Disparitäten stark zugenommen haben. Kohäsionspolitik betreibt die EU heute vor allem mithilfe von drei Fonds (EU-Kommission, 2011b, 28 f.).

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) soll dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den Regionen zu verringern oder zu beseitigen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen der allgemeinen Bildung, der sozialen Eingliederung und der Armutsbekämpfung. Der Kohäsionsfonds schließlich fördert Investitionsvorhaben in den Bereichen Verkehr und Umwelt in Ländern mit einem Bruttonationaleinkommen (BNE) je Einwohner – gemessen in Kaufkraftparitäten – von weniger als 90 Prozent des EU-Durchschnitts (EU-Kommission, 2011b, 28 f.). Kaufkraftparitäten (KKP) sind eine künstliche Währungseinheit, bei der um Kaufkraftunterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten korrigiert wird. Die von Eurostat berechneten Kaufkraftparitäten werden als Kaufkraftstandards bezeichnet. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 sollen nach den Vorschlägen der EU-Kommission die Jahre von 2007 bis 2009 zur Berechnung des Pro-Kopf-BNE und damit zur Bestimmung des Durchschnittswerts zugrunde gelegt werden. Auf der Grundlage der Angaben von Eurostat (2011) könnten damit 13 der 27 EU-Staaten Fördermittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten (Tabelle 3). Griechenland liegt nach den Daten noch knapp unter der 90-Prozent-Grenze. Allerdings hat es in der letzten Förderperiode (2007–2013) eine Übergangsförderung für Länder gegeben, die aufgrund eines statistischen Effekts eigentlich aus der Förderung durch den Kohäsionsfonds herausgefallen wären. Eine solche Übergangsförderung ist in den neuen Kommissionsvorschlägen wiederum enthalten (EU-Kommission, 2011j). So heißt es in Artikel 82, Abs. 3, Satz 2: „Mitgliedstaaten, die 2013 für eine Unterstützung aus dem Kohä-

sionsfonds in Frage kommen, deren nominales BNE pro Kopf jedoch mehr als 90 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BNE der EU-27 ... beträgt, erhalten übergangsweise je nach Fall Unterstützung.“ Dies könnte Spanien und Zypern betreffen, da beide Länder inzwischen über die 90-Prozent-Schwelle gewachsen sind, aber im Zeitraum 2007 bis 2013 aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden.

Während der Kohäsionsfonds an Mitgliedstaaten adressiert ist, sind – gemessen am Großteil der Ausgaben – die Regionen in der EU der wichtigste Ansatzpunkt der Kohäsionspolitik. Gefördert werden sollen alle auf der Ebene 2 der Regionalklassifikation NUTS abgegrenzten Regionen. Das sind derzeit 271 Regionen in den 27 Mitgliedstaaten (Eurostat, 2007).

In der künftigen Förderperiode 2014 bis 2020 werden diese Regionen in drei Gruppen aufgeteilt (Tabelle 4). Als Regionen mit Entwicklungsrückstand oder Konvergenzregionen werden Gebiete eingestuft, die ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner von weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der EU-27 aufweisen. In Übergangsregionen beträgt das Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90 Prozent des Durchschnitts. Sogenannte Wettbewerbsregionen sind stärker entwickelte Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von mehr als 90 Prozent des Mittelwerts (EU-Kommission, 2011j, Artikel 82, Abs. 2). Damit wären alle Regionen in der EU förderfähig.

Die Übergangsregionen sollen das aktuelle Phasing-in- und Phasing-out-System ablösen (zur Erläuterung vgl. Übersicht 2). Für die Kohäsionspolitik, deren Förderung an einem relativen Pro-Kopf-Einkommenskriterium ansetzt, stellte sich bislang immer das Problem, dass nach dem Ende einer mehrjährigen Förderperiode bestimmte geförderte Regionen nicht mehr förderfähig waren, weil sie über die maßgeblichen Schwellen hinausgewachsen waren. Hinzu kam in der Förderperiode 2007 bis 2013 das Problem, dass durch die

Durch den Kohäsionsfonds von 2014 bis 2020 förderfähige Länder Tabelle 3

Durchschnittliches BNE pro Kopf der Jahre 2007 bis 2009, in KKP, EU-27 = 100

Land	Pro-Kopf-BNE
Bulgarien	40,6
Rumänien	44,0
Lettland	54,9
Polen	55,5
Litauen	57,5
Ungarn	59,7
Estland	64,3
Slowakei	69,5
Malta	74,7
Portugal	76,1
Tschechien	76,9
Slowenien	86,8
Griechenland	89,7

Quelle: Eurostat, 2011

Ausgaben für die Kohäsionspolitik

Tabelle 4

Vorschläge der EU-Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2014 bis 2020, in Preisen von 2011

Verwendungsart	Ausgaben, in Milliarden Euro	Anteil an den Ausgaben für Kohäsionspolitik, in Prozent
Konvergenzregionen	162,6	48,4
Übergangsregionen	38,9	11,6
Wettbewerbsregionen	53,1	15,8
Territoriale Zusammenarbeit	11,7	3,5
Kohäsionsfonds	68,7	20,4
Insgesamt ¹	336,0	100,0
Außerhalb des MFR		
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	3,0	
Europäischer Solidaritätsfonds	7,0	

¹ Einschließlich 926 Millionen Euro für Regionen in äußerster Randlage. Rundungsdifferenzen. 10 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfonds sollen für die Finanzierung von Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur abgedeckt werden.
Quelle: EU-Kommission, 2011a, 7 ff.

EU-Osterweiterung der Durchschnittswert des Pro-Kopf-BIP in der EU gesunken war, manche Regionen also aufgrund dieses statistischen Effekts nach den gängigen Kriterien nicht mehr förderfähig waren (Durchschnitt EU-25/27 < Durchschnitt EU-15). Um plötzliche Brüche zu vermeiden, aber auch aus politischen Gründen – schließlich müssen diese Entscheidungen einstimmig getroffen werden –, wurden Übergangsregelungen geschaffen. In der Förderperiode 2007 bis 2013 sind dies die sogenannten Phasing-in- und Phasing-out-Regionen.

Diese Probleme könnten mit dem Kommissionsvorschlag vermieden werden. Mit ihm wird nämlich quasi automatisch ein Auffangbecken für Regionen geschaffen, die über die 75-Prozent-Schwelle hinauswachsen. Gleichwohl sieht der Kommissionsvorschlag eine weitere Spezialregelung vor, ein sogenanntes Sicherheitsnetz für bestimmte Gebiete. Regionen, deren Pro-Kopf-BIP in der Periode von 2007 bis 2013 unter 75 Prozent des Durchschnitts der EU-25 lag und die damit nach dem Konvergenzziel gefördert wurden, deren Pro-Kopf-BIP nun aber mehr als 75 Prozent des Durchschnitts der EU-27 beträgt, sollen eine Unterstützung in Höhe von mindestens zwei Dritteln der Mittel erhalten, die ihnen in der vorhergegangenen Periode zugeflossen sind (EU-Kommission, 2011j, 12, Artikel 84 Abs. 1).

Grundlage für die Berechnung des Pro-Kopf-BIP für die Förderperiode von 2014 bis 2020 ist nach dem Kommissionsvorschlag der Durchschnitt der

Übergangsförderung in der Periode 2007 bis 2013 Übersicht 2

Phasing-in

Übergangsförderung im Rahmen des Ziels regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung für Regionen, die von 2000 bis 2006 nach Ziel 1 unterstützt wurden, deren Pro-Kopf-BIP in der Periode 2007 bis 2013 aber mehr als 75 Prozent des Durchschnitts von EU-15 betrug.

Phasing-out

Übergangsförderung im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ für Regionen, deren Pro-Kopf-BIP über die 75-Prozent-Schwelle gestiegen ist, weil der für die Periode 2007 bis 2013 maßgebliche Durchschnitt nicht mehr nach den Ländern der EU-15, sondern nach denen der EU-25 berechnet wurde (Rat der EU, 2006, Artikel 8). Außerdem galt die Phasing-out-Regelung für die Kohäsionsfondsländer.

Quellen: EU-Kommission, 2011d, 15; Heinemann et al., 2010, 59 ff.

Jahre 2006 bis 2008 auf der Basis von Kaufkraftparitäten. Gemäß einer Eurostat-Datenbankextraktion (vom 28. Dezember 2011) ergeben sich 64 Regionen mit Entwicklungsrückstand (Konvergenzregionen), 52 Übergangsregionen und 155 Wettbewerbsregionen. In den 64 Regionen mit Entwicklungsrückstand lebten im Berechnungszeitraum 119,3 Millionen Menschen, in den Übergangsregionen 73,3 Millionen und in den Wettbewerbsregionen 302,8 Millionen. Pro Kopf würden nach den Vorschlägen der EU-Kommission die weniger entwickelten Regionen mit 1.363 Euro gefördert, die Übergangsregionen mit 531 Euro und die Wettbewerbsregionen mit 176 Euro. Die sieben deutschen Konvergenzregionen aus der Förderperiode 2007 bis 2013 sind Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg⁵ und Thüringen. Sie liegen dieser Datenbankextraktion zufolge über der 75-Prozent-Grenze. Brandenburg-Nordost überschreitet die Grenze mit 75,3 Prozent dabei nur ganz knapp. Diese Regionen könnten in den Jahren 2014 bis 2020 nach den Vorschlägen der Kommission in den Genuss des Sicherheitsnetzes kommen. Das heißt, sie hätten Anspruch auf zwei Drittel der Zuweisungen der aktuellen Förderperiode (EU-Wochenspiegel, 2012, 35).

Zur Verknüpfung der Maßnahmen von EFRE, ESF und Kohäsionsfonds mit der Strategie „Europa 2020“ für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sollen die Fonds zwei Ziele verfolgen (EU-Kommission, 2011j, Artikel 81). Erstens: Sie sollen Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten und Regionen fördern, die durch alle Fonds

⁵ Ausweislich der NUTS-2-Klassifikation wird Sachsen-Anhalt insgesamt als NUTS-2-Region geführt. Im Rahmen der Kohäsionspolitik von 2007 bis 2013 zählen aber nur die Bezirke Dessau und Magdeburg zu den Konvergenzregionen. Halle wird als „statistische Phasing-out-Region“ betrachtet (vgl. Übersicht 2).

unterstützt werden. Zweitens: Der EFRE ist dafür vorgesehen, die territoriale Zusammenarbeit zu unterstützen. Formal werden damit die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht fortgeführt. De facto gibt es gleichwohl weiterhin das Konvergenzziel, weil die Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts am stärksten gefördert werden. Zur Verbindung mit der Strategie „Europa 2020“ sind zudem die elf thematischen Ziele der Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) der Europa-2020-Strategie entnommen worden (ERH, 2012, Ziffer 12). Unter den GSR fallen die Fonds EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER und EMFF.

Von 2014 bis 2020 will die EU-Kommission die Förderprioritäten enger setzen. Übergangs- und Wettbewerbsregionen sollen primär Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Innovationen fördern. Konvergenzregionen können ihre Mittel breiter streuen als die anderen Regionen (EU-Kommission, 2011b, 28). Dies ist bei einigen Mitgliedstaaten auf Kritik gestoßen. Sie bemängeln, dass sie nicht in grundlegende Infrastrukturen, zum Beispiel im Informations- und Kommunikationstechnikbereich, investieren dürfen (Rat der EU, 2011, Tz. 16d).

Eine bemerkenswerte Neuerung unter den Kommissionsvorschlägen ist die makroökonomische Konditionalität. Dieser zufolge kann die EU-Kommission künftig bei Verstößen gegen wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen im Rahmen der fiskalischen und der makroökonomischen Überwachung unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungen bei der Kohäsionspolitik aussetzen (EU-Kommission, 2011j, Artikel 46 f.). Die makroökonomische Konditionalität gilt für die GSR-Fonds. Obwohl hier ausdrücklich einbezogen, sind die Förderung der ländlichen Entwicklung aus dem ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) und die Meeres- und Fischereipolitik aus dem EMFF (Europäischer Fonds für maritime Angelegenheiten und Fischerei) nicht Bestandteile der Kohäsionspolitik. Bereits mit den Neuregelungen für die Förderperiode von 2007 bis 2013 wurden die Ziele „Entwicklung des ländlichen Raums“ und die „Umstrukturierung des Fischereisektors“ aus der Strukturpolitik herausgenommen (Heinemann et al., 2010, 61) und bei der Agrarpolitik eingeordnet.

Eine ähnliche Möglichkeit bestand schon bislang im Rahmen des Kohäsionsfonds: Bei einer Entscheidung des Rates, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit besteht, konnten vorgesehene Kohäsions-

mittel zurückgehalten werden (Rat der EU, 1994, Artikel 6). In der Praxis hat diese makroökonomische Konditionalität jedoch keine Rolle gespielt und wurde lange nicht angewandt.⁶ Der Verordnungsvorschlag sieht außerdem vor, dass die Mittel aus den GSR-Fonds im Notfall zur Bekämpfung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Landes nach bestimmten Modalitäten umgelenkt werden können (EU-Kommission, 2011d, 3).

Aus einigen Mitgliedstaaten kommt Kritik an der makroökonomischen Konditionalität. Die Regionen und andere Empfänger von Strukturfondsmitteln dürften nicht für Fehler bestraft werden, für die sie nicht verantwortlich sind. Im Zweifel würden auch ärmere Regionen und Mitgliedstaaten durch diesen Sanktionsmechanismus stärker bestraft als wohlhabendere (Rat der EU, 2011, Tz. 24).

Die Förderung aus den Strukturfonds deckt nur einen Teil der gesamten Kosten eines Vorhabens ab. Es gelten allerdings unterschiedliche EU-Kofinanzierungsätze. Sie reichen von 50 Prozent in den stärker entwickelten Regionen über 60 Prozent in den Übergangsregionen bis zu 85 Prozent in den weniger entwickelten Regionen sowie im Rahmen des Kohäsionsfonds (EU-Kommission, 2011j, Artikel 114 f.). Für Eurostaaten, die finanzielle Hilfen vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bekommen, oder Nicht-Eurostaaten, die einen finanziellen Beistand erhalten, kann der Kofinanzierungsanteil um 10 Prozentpunkte heraufgesetzt werden (ebenda, Artikel 49). Die Kohäsionsfondsmittel erfahren eine zusätzliche Deckelung: Die Obergrenze der Zuweisungen soll bei 2,5 Prozent des nationalen BIP liegen (EU-Kommission, 2011j, 12). Damit sollen Absorptionsprobleme verringert werden. Sowohl in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 als auch in der vorangegangenen Förderperiode lassen sich Absorptionsprobleme ausmachen (Marzinotto, 2011). Eine ähnliche Deckelung sucht man bei den Mitteln aus den anderen beiden Fonds, also beim EFRE und beim ESF, (bisher) freilich vergeblich.

Obwohl schon bislang alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik gefördert worden sind, haben die einzelnen Länder davon in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß profitiert. Dies soll im Folgenden mithilfe eines einfachen Indikators verdeutlicht werden. In Tabelle 5 ist für jeden der 27 Mitgliedstaaten das Verhältnis seiner Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik und seinem finanziellen Beitrag für diese Politik der EU abgebildet. Die Berechnungsmethode wurde in Abschnitt 2.2 im Zusam-

⁶ Erstmals im Februar 2012 hat die EU-Kommission vorgeschlagen, Fördermittel für Ungarn aus dem Kohäsionsfonds einzufrieren (EU-Kommission, 2012c). Der Ministerrat hat dem im März 2012 zugestimmt (Rat der EU, 2012).

menhang mit der Agrarpolitik beschrieben. Weil die 2004 und 2007 neu beigetretenen Mitgliedstaaten erst nach und nach in die Kohäsionspolitik hineingewachsen sind,⁷ wurde hier dem Wert für das Jahr 2010 der Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010 sowie für Bulgarien und Rumänien der Mittelwert für die Jahre 2007 bis 2010 gegenübergestellt.

Der Wert von 0,09 für Dänemark für das Jahr 2010 besagt, dass das Land von 1 Euro, den es zur Finanzierung der EU-Kohäsionspolitik in jenem Jahr beigetragen hat, weniger als 10 Cent zurückbekam. Für Deutschland ergab sich im Jahr 2010 ein Rückfluss von 40 Cent je Euro. Umgekehrt haben nach dieser Rechnung im Jahr 2010 Polen, Ungarn und die drei baltischen Staaten am meisten von der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts profitiert: Polen erzielte aus 1 Euro Einsatz einen Rückfluss von 6,49 Euro, während Litauen und Estland sogar einen Hebel von über 1:10 erreichen konnten. Diese Betrachtung kann natürlich nicht als Kosten-Nutzen-Analyse der EU-Kohäsionspolitik dienen. Sie kann jedoch die Interessen der Mitgliedstaaten an einer Ausweitung oder einer Einschränkung dieser Politik deutlich machen.

Eng mit der Kohäsionspolitik verbunden ist die Connecting-Europe-Fazilität, welche die EU-Kommission in den Jahren von 2014 bis 2020 mit 40 Milliarden Euro ausstatten will. Sie soll um weitere 10 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfonds für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur ergänzt werden. Investitionen in Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr (21,7 Milliarden Euro), Energie (9,1 Milliarden Euro) sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) mit 9,2 Milliarden Euro sollen die Funktionsweise des Binnenmarktes in der EU verbessern. Dabei hat die Kommission vor allem grenzüberschreitende Verbindungen im Fokus, auf welche die nationalen Planungen zu wenig Gewicht legten (EU-Kommission, 2011a, 16 ff.). Im Energiebereich hat die Kommission vier Korridore für den Transport von Strom bestimmt, außerdem drei für Gas und einen für Öl. Im Verkehrsbereich soll ein Kernnetz mit zehn Korridoren finanziell unterstützt werden, dessen nationale Bestandteile auch mit den Strukturfondsmitteln gefördert werden können (EU-Kommission, 2011b, 60 ff.). Insgesamt schätzt die EU-Kommission den gesamten Infrastruktur-Investitionsbedarf im Zeitraum von 2014 bis 2020 auf nahezu 1 Billion Euro: 540 Milliarden für das

⁷ Vor dem Beitritt wurden die späteren neuen Mitgliedstaaten aus dem ISPA-Programm (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) gefördert, das in der Ausgabenkategorisierung der EU aber nicht zur Kohäsionspolitik gerechnet wird, sondern unter der Rubrik Außenbeziehungen (Beitrittsvorbereitung) subsumiert wird.

Rückflüsse aus dem EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik Tabelle 5

im Verhältnis zum Finanzierungsanteil der jeweiligen Mitgliedstaaten an der EU-Kohäsionspolitik

Land	2010	Durchschnitt 2004–2010	Land	2010	Durchschnitt 2004–2010
Dänemark	0,09	0,16	Zypern	1,18	0,68
Niederlande	0,17	0,27	Rumänien	1,37	1,57
Belgien	0,17	0,32	Spanien	1,60	1,87
Österreich	0,18	0,34	Griechenland	3,39	4,44
Schweden	0,20	0,32	Bulgarien	3,57	2,37
Frankreich	0,23	0,36	Malta	3,58	1,80
Irland	0,23	0,76	Slowenien	4,14	1,77
Finnland	0,27	0,48	Portugal	4,69	5,24
Vereinigtes Kgr.	0,38	0,64	Tschechien	4,75	2,58
Deutschland	0,40	0,56	Slowakei	5,66	3,04
Luxemburg	0,41	0,31	Polen	6,49	3,71
Italien	0,52	0,78	Ungarn	6,74	3,90
			Lettland	8,96	5,10
			Litauen	10,94	5,89
			Estland	12,60	5,71

Berechnet auf der Grundlage fiktiver nationaler Beiträge zur Finanzierung der EU-Kohäsionspolitik nach der Methode der EU-Kommission (2011o, 74) zur Berechnung der operativen Haushaltssalden; Bulgarien und Rumänien: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010.

Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

transeuropäische Verkehrsnetz, 250 Milliarden Euro für IKT-Netze und 200 Milliarden Euro für Energienetze (EU-Kommission, 2011a, 15). Die EU-Kommission will die Fazilität für sogenannte innovative Finanzinstrumente nutzen, um Projektfinanzierungen zu ermöglichen (ebenda, 16 f.). Dazu zählt sie auch Projektanleihen, wobei ein Beitrag aus dem EU-Haushalt helfen soll, die Kreditwürdigkeit von Projekten zu verbessern. Das könnte Finanzierungen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), andere Finanzinrichtungen und private Kapitalgeber erleichtern (EU-Kommission, 2011b, 82). Durch die Mobilisierung privater Mittel für die Infrastruktur mittels dieser Projektanleihen sollen die EU-Mittel beispielsweise im Verhältnis von bis zu 1:25 gehebelt werden (EU-Kommission, 2011b, 62).

Aus den Mitgliedstaaten ist Kritik an der Connecting-Europe-Fazilität gekommen, weil diese keine Investitionen in Straßeninfrastrukturen zulasse. Kritisiert wird auch die Übertragung von 10 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfonds auf die Infrastrukturfazilität, weil diese Mittel dann an anderen Stellen fehlten (Rat der EU, 2011, Tz. 25).

2.4 Forschungspolitik

Forschung und Innovation will die EU-Kommission im Zeitraum von 2014 bis 2020 mit insgesamt 80 Milliarden Euro fördern. Hintergrund ist auch hier die Strategie „Europa 2020“. In der Gemeinsamen Strategie für Forschung und Innovation (GSFI) sollen das siebte Forschungs-Rahmenprogramm, der die Innovation betreffende Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und die Aktivitäten des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts (EIT) gebündelt werden. Die GSFI umfasst sowohl die direkte als auch die indirekte Forschung, die sich in drei Blöcke gliedern (EU-Kommission, 2011b, 89 f.): hervorragende wissenschaftliche Basis, Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen und Führungsrolle der Industrie. Im letzteren Block strebt die Kommission die Unterstützung und Förderung von Unternehmensforschung und -innovationen unter anderem in Schlüsseltechnologien (!) an. Ausdrücklich genannt werden die Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich Mikro- und Nanoelektronik sowie Photonik, die Nanotechnologie, fortschrittliche Werkstoffe und Fertigungssysteme, industrielle Biotechnologie, Raumfahrtforschung und -innovationen sowie kohlendioxidarme Techniken (EU-Kommission, 2011b, 91). Diese Formulierungen lassen den Schluss zu, dass die EU-Kommission mit einer Strategie des Picking-the-winner liebäugelt.

3

Finanzierung des EU-Haushalts

3.1 Das derzeitige Eigenmittelsystem

Die Europäische Union finanziert ihren jährlichen Gesamthaushalt⁸ heute aus verschiedenen Quellen (Tabelle 6). Den weitaus größten Anteil tragen die sogenannten Eigenmittel bei. Dazu zählen die traditionellen Eigenmittel (TEM), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel.

Der größte Teil der traditionellen Eigenmittel sind die Einnahmen aus Zöllen auf Einfuhren aus Drittländern, die gemäß dem Gemeinsamen Außenzolltarif der EU erhoben werden. In einem Binnenmarkt sind solche Einnah-

⁸ Nicht im Gesamthaushaltsplan erfasst sind die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EU sowie der Europäische Entwicklungsfonds (EU-Kommission, 2009a, 399 ff.).

Finanzierung des EU-Haushalts

Tabelle 6

in Millionen Euro¹

Einnahmearten	1990	2000	2010	2012 ²
Traditionelle Eigenmittel	12.160,7	15.267,1	15.659,3	19.294,6
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	29.159,6	35.192,5	12.470,5	14.498,9
BNE-Eigenmittel	189,7	37.580,5	91.066,8	93.718,8
Überschüsse aus dem Vorjahr	4.464,2	3.209,1	2.253,6	p. m.
Verschiedene Einnahmen	591,9	1.546,1	6.466,8	1.575,7
Einnahmen insgesamt	46.469,1	92.724,4	127.795,3	129.088,0

¹ 1990: Währungseinheit ECU. ² Laut Haushaltsplan. Abweichungen in der Summe aufgrund von wechselkursbedingten Differenzen beim Britenrabatt; p. m. = pro memoria (zur Erinnerung); verschiedene Einnahmen: Steuern von EU-Bediensteten, Beteiligung von Drittländern an gemeinsamen Programmen, Bußgelder.
Quellen: Europäisches Parlament, 2012; EU-Kommission, 2009b; 2011o

men nicht mehr dem einführenden Land zuzurechnen, weil die Waren dort nicht notwendigerweise verbleiben. Es ist daher folgerichtig, sie als Einnahmen der höheren Ebene zu betrachten. Allerdings behalten die Mitgliedstaaten 25 Prozent der Einnahmen als Erhebungskostenpauschale ein. Die Ergiebigkeit der Zolleinnahmen ist aufgrund verschiedener Liberalisierungsrunden des Welthandels begrenzt. Außerdem werden unter dieser Einnahmekategorie auch die Zuckerabgaben verbucht. Das sind Abgaben, die sich aus der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker ergeben und von den Produzenten auf die Zucker- und Isoglukosequoten zu entrichten sind (123,4 Millionen Euro im Haushalt 2012). In den 1970er Jahren waren die traditionellen Eigenmittel neben den nationalen Beiträgen die Haupteinnahmequelle. Beispielsweise machten sie im Jahr 1974 mehr als 60 Prozent der Einnahmen aus (EU-Kommission, 2009b, 91). Im Haushaltsplan für das Jahr 2012 liegt der Anteil der traditionellen Eigenmittel an den gesamten Einnahmen nur noch bei 14,9 Prozent.

Zweite Finanzierungsquelle sind Einnahmen aus der Anwendung eines Prozentsatzes auf die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei nicht um einen Anteil an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen. Vielmehr werden die jährlichen Nettoeinnahmen eines Mitgliedstaates aus der Mehrwertsteuer durch einen geschätzten mittleren Mehrwertsteuersatz dividiert. Nach verschiedenen Korrekturen ergibt sich daraus die Bemessungsgrundlage, auf die ein Abrufsatz angewendet wird (EU-Kommission, 2009a, 264). Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel wurden mit der Finanzreform von 1971 eingeführt und erstmals im Jahr 1979 erhoben. Ihre Berechnung ist inzwischen wiederholt angepasst

worden. Wegen der regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer, die vor allem die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten stärker belastet, wird die statistisch berechnete Bemessungsgrundlage auf 50 Prozent des nationalen BNE gekappt. Für diese Mitgliedstaaten werden die Mehrwertsteuer-Eigenmittel daher zu einer Art Abgabe auf das BNE (EU-Kommission, 2011e, 30). Außerdem wurde der Abrufsatz, der ursprünglich bei 1 Prozent gelegen hatte, mehrfach verändert und beläuft sich heute auf 0,3 Prozent. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel tragen gemäß Haushaltsplan 2012 gut 11 Prozent zu den Gesamteinnahmen bei.

Dritte und größte Eigenmittelquelle sind Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten ergeben. Diese sogenannte Restfinanzierungsquelle wurde im Jahr 1988 geschaffen, als sich abzeichnete, dass die beiden anderen Eigenmittelquellen nicht mehr ausreichten, um den Finanzierungsbedarf der EU zu decken. Sie wird folgendermaßen berechnet: Zunächst werden vom gesamten Finanzierungsbedarf eines Haushaltsjahres die verschiedenen Einnahmen, die traditionellen Eigenmittel und die Mehrwertsteuer-Eigenmittel abgezogen. Der verbleibende Betrag wird durch 1 Prozent der Summe der BNE der Mitgliedstaaten dividiert. Mit diesem einheitlichen Satz werden die nationalen BNE multipliziert.

Ein Beispiel aus dem Haushaltsplan 2012: Vom gesamten Finanzierungsbedarf (rund 129,1 Milliarden Euro) verbleiben nach Abzug der genannten anderen Einnahmen 93,7 Milliarden Euro. In Prozent vom gesamten BNE der EU-27 in Höhe von 13.130,9 Milliarden Euro ergibt sich ein sogenannter einheitlicher Satz von gerundet 0,714.⁹

Begrenzt wird der EU-Haushalt durch die Eigenmittelobergrenze, die bei 1,23 Prozent des BNE für die Zahlungen und bei 1,29 Prozent für die Verpflichtungen liegt (EU-Kommission, 2011e, 10). Der Haushalt muss gemäß Artikel 310 AEU-Vertrag in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen werden.

3.2 Vorschläge der EU-Kommission

Die EU-Kommission schlägt im Wesentlichen zwei Änderungen vor. Die Einnahmen aus den statistisch berechneten Mehrwertsteuer-Eigenmitteln werden abgeschafft und es werden zwei neue Eigenmittelquellen geschaffen: ein Aufschlag auf die nationale Mehrwertsteuer der Mitgliedstaaten und eine

⁹ Der exakte einheitliche Satz wird auf 15 Stellen hinter dem Komma gerundet (Europäisches Parlament, 2012, 14).

Finanztransaktionssteuer. Ein wichtiges Argument ist dabei nach Ansicht der Kommission der Charakter der BNE- und Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die nicht als echte eigene Mittel, sondern weithin als nationale Beiträge angesehen werden¹⁰ (EU-Kommission, 2011e, 3). Dies liegt vor allem daran, dass die damit verbundenen Zahlungen aus den Haushalten der Mitgliedstaaten an den EU-Etat abgeführt werden. Die Kommission wirbt für die neuen Eigenmittelquellen auch mit dem Argument, dass damit die Mitgliedstaaten entlastet würden, weil die BNE-Eigenmittel, die aus den nationalen Haushalten an den EU-Etat fließen, sinken könnten. Damit leiste die Reform auch einen Beitrag zur Konsolidierung bei den Mitgliedstaaten (EU-Kommission, 2011k, 2).

Die traditionellen Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel bleiben als Einnahmequellen des EU-Haushalts erhalten. Allerdings möchte die Kommission den Anteil von 25 Prozent, den die Mitgliedstaaten als Erhebungskosten bei den traditionellen Eigenmitteln einbehalten, auf 10 Prozent senken. Dieser Satz galt bereits bis zum Jahr 2000 (EU-Kommission, 2011k, 8). Die Erhöhung war nach Auffassung der Kommission eine verborgene Korrektur für einige Mitgliedstaaten. Die aktuell geltenden Einnahmenobergrenzen von 1,23 Prozent des BNE der Mitgliedstaaten für Zahlungen und 1,29 Prozent für Verpflichtungen sollen ebenfalls beibehalten werden.

Den vorgeschlagenen Wegfall der bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel begründet die EU-Kommission unter anderem mit der Komplexität des Systems. Der Europäische Rechnungshof bezeichnet das derzeitige Finanzierungssystem als „schlicht nicht völlig nachprüfbar“ (EU-Kommission, 2011e, 31). Überdies wiesen die Mehrwertsteuer-Eigenmittel in der heutigen Form nur eine oberflächliche Beziehung zum gemeinschaftlichen Besitzstand und zu den Zielen der EU auf. Außerdem seien sie für die EU-Bürger nicht sichtbar.

Bei den neuen Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sollen die nationalen Steuerverwaltungen einen dem EU-Satz entsprechenden Anteil an der Mehrwertsteuer auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen und Einfuhren von Gegenständen an die EU abführen, die dem Normalsatz unterliegen (EU-Kommission, 2011l, 2). Bei einem Steuersatz von 1 Prozent schätzt die Kommission das Aufkommen bezogen auf das Jahr 2009 auf 20,9 bis 50,4 Milliarden Euro

¹⁰ Daher lebt immer wieder die Diskussion um „echte“ Eigenmittel in Form einer Steuer auf, deren Erträge dem EU-Haushalt zufließen sollen.

(EU-Kommission, 2011e, 43). Der niedrigere Betrag kommt zustande, wenn von den aktuellen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen und Anwendungsbereichen des Normalsatzes ausgegangen wird. Der höhere Betrag wäre zu erreichen, wenn es zu einer vollständigen Harmonisierung käme, bei der auf alle Umsätze der Normalsatz angewendet würde. Diese neue Mehrwertsteuereinnahme soll zum 1. Januar 2014 in Kraft treten.

Zu diesem Datum soll eine zweite neue Eigenmittelquelle eingeführt werden – eine Finanztransaktionssteuer (EU-Kommission, 2011c; 2011n). Alle zwischen Finanzinstituten durchgeführten Transaktionen mit Finanzinstrumenten (Anteile, Anleihen, Derivate, strukturierte Finanzprodukte) sollen besteuert werden, sofern eine Transaktionspartei in der EU ansässig ist. Vorgeschlagen werden Mindeststeuersätze von 0,1 Prozent für Finanztransaktionen, die nicht mit Derivatkontrakten im Zusammenhang stehen, und von 0,01 Prozent für den Handel mit Derivatprodukten. Daraus werden jährliche Einnahmen in der EU in einer Größenordnung von 57 Milliarden Euro erwartet. Diese sollen zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt aufgeteilt werden, wobei die Kommission zwei Drittel der Einnahmen für das Brüsseler Budget vereinnahmen will (EU-Kommission, 2011m, Artikel 1).

Die Steuerpflicht entsteht, sobald ein Teilnehmer in der EU ansässig ist – also unabhängig davon, wo die Transaktion stattfindet. Die Besteuerung soll in dem Mitgliedstaat erfolgen, in dem der Finanzmarktakteur ansässig ist. Finanzinstitute außerhalb der EU sind steuerpflichtig, wenn eine Zweigstelle in der EU an einer Transaktion beteiligt ist (EU-Kommission, 2011c, 5). Nicht steuerpflichtig sind Transaktionen mit der Europäischen Zentralbank

Weitere mögliche Kandidaten für eine EU-Steuer

Übersicht 3

Die EU-Kommission hat mögliche andere Steuereinnahmen oder Abgaben für die EU geprüft. Deren Vorschlag als neue Eigenmittelquelle wurde allerdings – zunächst – nicht weiter verfolgt. Dazu zählen:

- eine Finanzaktivitätssteuer, bei der die Vergütungszahlungen der Finanzinstitute und ihre Gewinne besteuert würden;
- Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des Emissionshandelsystems der EU;
- eine Luftverkehrsabgabe, etwa in Form einer Abflugsteuer oder einer Flugsteuer;
- eine Energiesteuer in Form einer EU-weiten Abgabe auf die in den freien Verkehr überführten Energieerzeugnisse oder einer EU-weiten Kohlendioxidabgabe;
- eine Körperschaftsteuer mit einer harmonisierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für alle Unternehmen.

Quellen: EU-Kommission, 2011p, 27 ff.; 2011e, 36 ff.

und den nationalen Zentralbanken sowie die wichtigsten laufenden Finanz­ tätigkeiten von Bürgern und Unternehmen, beispielsweise Hypothekenkredite oder Kredite von KMU (EU-Kommission, 2011c, 7 ff.). Erhoben wird die Steuer bei den Finanzinstituten, die sie an die Steuerbehörden der Mitglied­ staaten abführen und außerdem eine Steuererklärung abgeben müssen (EU-Kommission, 2011n).

Neben diesen konkreten Steuerplänen werden immer wieder auch andere Möglichkeiten neuer EU-Finanzierungsquellen diskutiert. Einen Überblick über solche Optionen bietet Übersicht 3.

4

Nettopositionen gegenüber dem EU-Haushalt

4.1 Zur Berechnung von Nettopositionen

Bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen spielen die Nettopositionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt eine wichtige Rolle. Vieles kann mit dieser Größe erklärt werden. Dies zeigen die Erfahrungen mit den bisherigen Verhandlungen über die jeweilige mittelfristige finanzielle Vorausschau.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass es nicht nur eine Methode zur Berechnung von Nettopositionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt gibt (EU-Kommission, 1998, Anhang 3). Die EU-Kommission bezeichnet in dieser Veröffentlichung 30 bis 40 verschiedene Definitionen als vertretbar. Außerdem gibt es mehrere Institutionen, die diese Größe berechnen und ausweisen. Dazu zählen die Deutsche Bundesbank, die EU-Kommission und der Europäische Rechnungshof.

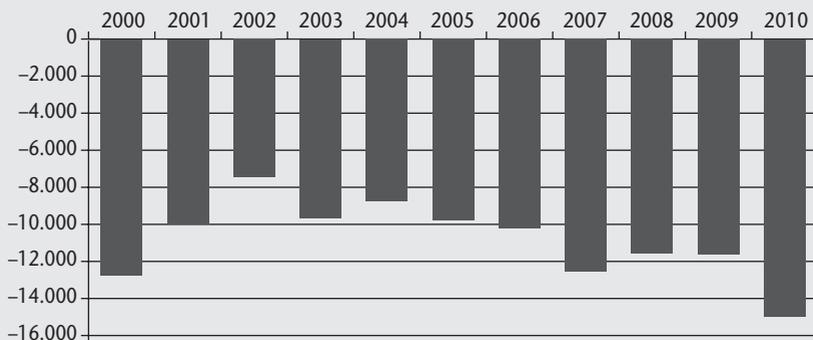
Die Deutsche Bundesbank (2012) veröffentlicht regelmäßig Angaben zu Leistungen im Rahmen des EU-Haushalts. Der Nettobeitrag (Abbildung 1) ergibt sich dabei als Differenz zwischen den Leistungen an den EU-Haushalt und den Leistungen aus diesem Haushalt.

Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2010 betrug der deutsche Nettobeitrag zum EU-Haushalt demnach 10,8 Milliarden Euro. Würde man nach dieser Methode für alle EU-Staaten die Nettobeiträge berechnen, würden sich die Nettoempfänger- und die Nettozahlerpositionen nicht zu null addieren. Ein

Nettosition Deutschlands gegenüber dem EU-Haushalt

Abbildung 1

in Millionen Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank, 2012, 36

Teil der EU-Ausgaben kann einzelnen Mitgliedstaaten nämlich nicht zugerechnet werden. Es ergäbe sich ein negativer Saldo für die EU-27 (2010: –7,7 Milliarden Euro). Zu den nicht zurechenbaren Zahlungen gehören in erster Linie die Ausgaben, die in Drittländern getätigt werden. Insgesamt waren im Jahr 2010 gut 6 Prozent der EU-Ausgaben nicht auf die Mitgliedstaaten aufteilbar. Strittig ist, ob die Verwaltungsausgaben, die vor allem in Belgien und Luxemburg anfallen, diesen Ländern zugerechnet werden dürfen. Auf der Einnahmenseite wiederum sind die Zölle nicht den Ländern zuzuordnen, von denen sie bei der Einfuhr aus Drittländern erhoben werden. Denn die mit Einfuhrabgaben belasteten Waren verbleiben nicht notwendigerweise auch in diesen Ländern (vgl. Abschnitt 3.2).

4.2 Operative Haushaltssalden nach der Methode der EU-Kommission

Die EU-Kommission geht bei ihrer Berechnung der Nettositionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt nach dem Verfahren vor, das auch zur Berechnung des britischen Beitragsrabatts angewendet wird (Übersicht 4). Dabei werden auf der Ausgabenseite nur die den Mitgliedstaaten zurechenbaren Ausgaben berücksichtigt und außerdem die Verwaltungsausgaben abgezogen. Von diesen sogenannten operativen Ausgaben je Mitgliedstaat wird der angepasste nationale Beitrag abgezogen. Zur Berechnung des angepassten nationalen Beitrags wird der Anteil jedes Landes an den natio-

Zur Berechnung von Nettopositionen

Übersicht 4

Die Berechnung von Haushaltssalden der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt nach der Methode der EU-Kommission kann mit der folgenden Formel beschrieben werden:

$$(1) \text{ HHSaldo_Op}_{\text{MS}} = (\text{GA} - \text{VWA})_{\text{MS}} - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_{\text{MS}}}{\text{Nationale Beiträge}_{\text{EU-27}}} \cdot (\text{GA} - \text{VWA})_{\text{EU-27}} \text{ mit:}$$

HHSaldo_Op: Operativer Haushaltssaldo; MS: Mitgliedstaat; GA: Gesamtausgaben;
VWA: Verwaltungsausgaben; Nationale Beiträge: Eigenmittel auf der Grundlage des BNE und der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage.

Eigene Zusammenstellung

nalen Beiträgen (BNE- und Mehrwertsteuer-Eigenmittel) insgesamt ermittelt. Mit diesem Anteil werden die gesamten operativen Ausgaben der EU-27 multipliziert (EU-Kommission, 2011o, 74; eine ausführliche Darstellung findet sich bei Willeke, 2011, 23 ff.).

Die Berechnungen der EU-Kommission erlauben einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten (Tabelle 7). Demnach ist Deutschland der größte Nettozahler beim EU-Haushalt, wenn man auf den absoluten Betrag abstellt. An zweiter Stelle stand im Jahr 2010 das Vereinigte Königreich, obwohl es einen Rabatt auf seine Zahlungen erhalten hat. Gemessen am gesamt-

Nettoposition der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt (1)

Tabelle 7

im Jahr 2010

Land	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Deutschland	-9.223,6	-0,36
Vereinigtes Königreich	-5.625,9	-0,33
Frankreich	-5.534,8	-0,28
Italien	-4.534,0	-0,30
Niederlande	-1.833,1	-0,31
Belgien	-1.466,4	-0,41
Schweden	-1.211,4	-0,34
Österreich	-677,0	-0,24
Dänemark	-615,3	-0,26
Finnland	-300,2	-0,16
Luxemburg	-41,9	-0,14
Zypern	10,6	0,06
Malta	52,9	0,91
Slowenien	424,1	1,19
Estland	672,7	4,86
Lettland	674,2	3,67
Irland	803,9	0,64
Bulgarien	895,5	2,55
Rumänien	1.245,2	1,03
Slowakei	1.349,6	2,07
Litauen	1.358,4	5,03
Tschechien	2.079,3	1,53
Portugal	2.622,6	1,57
Ungarn	2.748,4	2,94
Griechenland	3.597,4	1,61
Spanien	4.100,9	0,39
Polen	8.427,5	2,47

Quelle: EU-Kommission, 2011o, 75

Nettoposition der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt (2) Tabelle 8

Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010

Land	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Deutschland	-7.328,6	-0,31
Frankreich	-3.884,9	-0,21
Italien	-3.226,4	-0,21
Vereinigtes Königreich	-2.723,3	-0,15
Niederlande	-2.073,9	-0,37
Belgien	-938,9	-0,28
Schweden	-934,0	-0,29
Dänemark	-532,5	-0,24
Österreich	-420,4	-0,16
Finnland	-247,1	-0,14
Luxemburg	-77,8	-0,29
Zypern	33,8	0,23
Malta	50,8	0,99
Slowenien	174,6	0,54
Estland	310,7	2,41
Lettland	398,4	2,31
Slowakei	571,2	1,12
Bulgarien	631,1	1,92
Irland	827,9	0,57
Litauen	845,5	3,39
Tschechien	921,8	0,77
Rumänien	1.278,7	1,04
Ungarn	1.440,6	1,63
Portugal	2.533,8	1,59
Spanien	4.297,1	0,44
Polen	4.376,0	1,53
Griechenland	4.514,5	2,15

Bulgarien und Rumänien: Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010.

Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

wirtschaftlichen Einkommen (hier: BNE) liegt Deutschland ebenfalls an erster Stelle, sofern man Belgien außer Acht lässt. Dessen Finanzströme mit dem EU-Haushalt sind durch die vollständige Nichtberücksichtigung der Verwaltungsausgaben bei der Kommissionsberechnung verzerrt. Das gilt auch für Luxemburg. Da die Ergebnisse eines einzigen Jahres möglicherweise kein adäquates Bild liefern, wird ein Vergleich herangezogen, bei dem ein Mehrjahresdurchschnitt gebildet wird (Tabelle 8).

Auch bei dieser Durchschnittsbetrachtung ändert sich nichts daran, dass Deutschland der größte Nettoszahler beim EU-Haushalt ist. Allerdings rücken nun Frankreich und

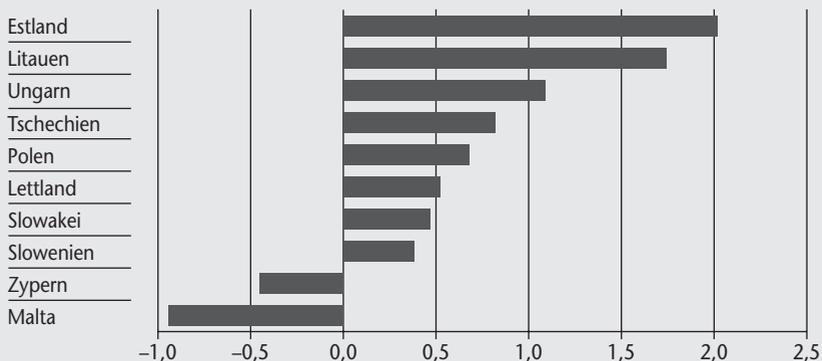
Italien vor das Vereinigte Königreich. Relativ, das heißt bezogen auf das BNE, haben die Niederlande den größten Nettobeitrag zum EU-Haushalt aufgebracht. Bei den Empfängerländern führten im Beobachtungszeitraum gemessen an den erhaltenen Summen Griechenland, Polen und Spanien. Relativ am meisten profitierten dagegen die baltischen Staaten vom EU-Haushalt.

Aufschlussreich ist ein zeitlicher Vergleich. Bei der Betrachtung der Durchschnitte für die Perioden 2005 bis 2007 und 2008 bis 2010 zeigt sich, dass die

Entwicklung der Nettosition neuer Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt

Abbildung 2

Differenz der Nettosition der Jahresdurchschnitte 2008 bis 2010 und 2005 bis 2007, in Prozent des BNE



Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

acht mitteleuropäischen Staaten, die im Jahr 2004 der EU beigetreten sind, ihre Nettosition gegenüber dem EU-Haushalt in der zweiten Periode verbessern konnten (Abbildung 2). Dies deutet darauf hin, dass die neuen Mitgliedstaaten einige Jahre brauchten, um sich in die ausgabenwirksamen Politikbereiche der EU zu integrieren. Bulgarien und Rumänien werden bei diesem Vergleich nicht berücksichtigt.

Diese Entwicklung ging zum einen zulasten der bisherigen Nettozahler, deren operatives Minus sich in der zweiten Periode gegenüber der ersten Periode vergrößert hat. Zum anderen verschlechterte sich die positive Nettosition der bisherigen Nettoempfänger aus dem Kreis der alten Mitgliedstaaten.

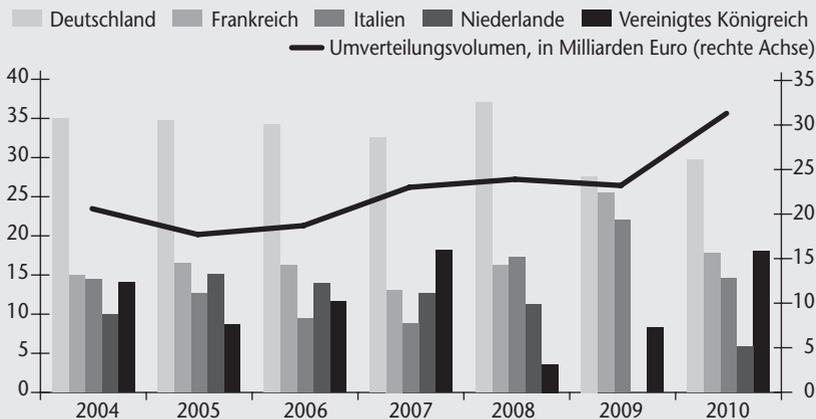
Man kann die Summe aller Nettozahlerpositionen oder die aller Nettoempfängerpositionen als Umverteilungsvolumen betrachten (Becker/Rudloff, 2011, 43). Dieses gibt an, welcher Betrag im EU-Haushalt von den Nettozahlerstaaten an die Nettoempfängerstaaten fließt. Betrachtet man nur die fünf größten Nettozahler, die zusammen mehr als 80 Prozent des Umverteilungsvolumens finanzieren, bietet sich das in Abbildung 3 dargestellte Bild.

Nach diesen Zahlen finanzierte Deutschland im Jahr 2010 knapp 30 Prozent des gesamten Umverteilungsvolumens im EU-Haushalt, das 31,1 Milliarden Euro betrug. An zweiter Stelle lag das Vereinigte Königreich mit gut 18 Prozent, knapp vor Frankreich mit fast 18 Prozent. Im Zeitablauf

Umverteilung im EU-Haushalt und Finanzierungsanteile

Abbildung 3

Umverteilungsvolumen insgesamt, in Milliarden Euro;
Finanzierungsanteile ausgewählter Mitgliedstaaten, in Prozent



Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

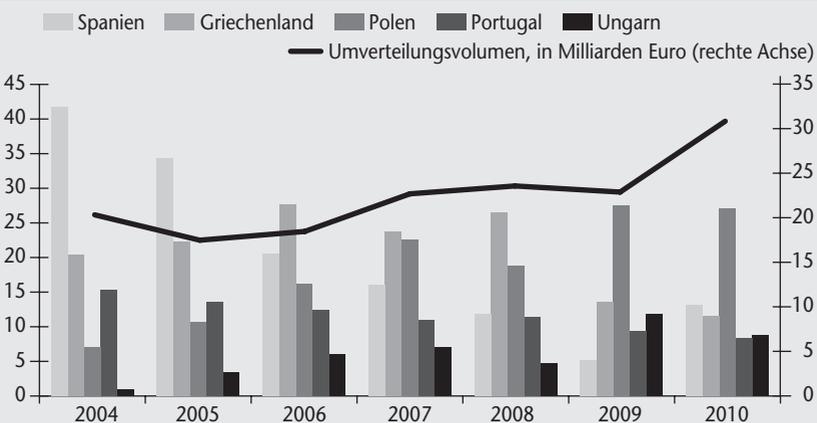
ist der deutsche Anteil etwas gesunken. Er erreichte im Jahr 2009 den niedrigsten Wert im gesamten Beobachtungszeitraum. Dieser niedrige Wert kann damit erklärt werden, dass in dem Jahr eine rückwirkende Anpassung aufgrund des Eigenmittelbeschlusses von 2007 erfolgte. Mit dieser kam Deutschland in den Genuss einer finanziellen Entlastung (vgl. Kapitel 5), die auch die Jahre 2007 und 2008 umfasste (Europäisches Parlament, 2009, 34 ff.). Das Gleiche gilt für die Niederlande, die aufgrund dieses Effekts im Jahr 2009 sogar zum Nettoempfänger gegenüber dem EU-Haushalt wurden. Der niedrige Anteil des Vereinigten Königreichs im Jahr 2008 ist ebenfalls auf einen Sondereffekt, hier aufgrund eines besonders hohen Beitragsrabatts, zurückzuführen.

Abbildung 4 betrachtet nun umgekehrt die fünf Länder, die den größten Anteil des Umverteilungsvolumens erhalten. Gemessen an diesem Indikator hat Spanien durch die Osterweiterung am meisten verloren. Konnte das Land im Jahr 2004 noch fast 42 Prozent des Umverteilungsvolumens verbuchen, waren es im Jahr 2010 nur noch gut 13 Prozent. Ähnlich erging es Portugal, wenn auch in einem weniger ausgeprägten Maß. Griechenland hat erst nach dem Jahr 2008 deutlich Anteile abgeben müssen. Ungarn und vor allem Polen konnten dagegen Umverteilungsanteile gutmachen. Im Jahr 2010

Umverteilung im EU-Haushalt und Zuflussanteile

Abbildung 4

Umverteilungsvolumen insgesamt, in Milliarden Euro;
Zuflussanteile ausgewählter Mitgliedstaaten, in Prozent



Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

flossen fast 36 Prozent des Umverteilungsvolumens in diese beiden neuen Mitgliedstaaten. Nimmt man die zehn neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zusammen, entfielen im Jahr 2010 auf sie 64 Prozent. Auch hier zeigt sich, wie die neuen Mitgliedstaaten in die Ausgabenpolitik der EU hineingewachsen sind.

4.3 Salden für Teilbereiche der EU-Ausgaben

Nach der Methode der EU-Kommission zur Berechnung operativer Haushaltssalden können auch Salden für Teilbereiche der EU-Politik gebildet werden, zum Beispiel für die Agrarpolitik¹¹ oder für die Kohäsionspolitik (Busch, 2002, 34 ff.; 2008, 3 ff.). Gemäß dem Non-Affektationsprinzip werden die Einnahmen aus dem EU-Haushalt zur Finanzierung aller Ausgaben verwendet. Darum werden jeweils nur die Agrar- oder die Kohäsionsausgaben betrachtet, deren Finanzierung mithilfe des Einnahmeschlüssels insgesamt auf die Mitgliedstaaten zugerechnet wird (Übersicht 5).

Zunächst zu den Agrarausgaben (Tabelle 9). Relativ, das heißt gemessen am BNE, sind Belgien und Luxemburg die größten Nettozahler zur Gemeinsamen Agrarpolitik, gefolgt von Deutschland und den Niederlanden.

¹¹ Bei diesen Salden ergibt sich keine Verzerrung aufgrund von Verwaltungsausgaben.

Zur Berechnung von Teilsalden

Übersicht 5

Implizit wird bei der Teilsaldenkalkulation unterstellt, dass der EU-Haushalt jeweils nur zur Finanzierung eines Teilbereichs dient, hier der Agrarpolitik oder der Kohäsionspolitik. Die Kalkulation der Teilsalden erfolgt dabei nach den folgenden Formeln:

$$(2) \text{HHSaldo_Agrar}_{\text{MS}} = \text{AgrarA}_{\text{MS}} - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_{\text{MS}}}{\text{Nationale Beiträge}_{\text{EU-27}}} \cdot (\text{Agrarausgaben})_{\text{EU-27}}$$

$$(3) \text{HHSaldo_Kohäs}_{\text{MS}} = \text{KohäsA}_{\text{MS}} - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_{\text{MS}}}{\text{Nationale Beiträge}_{\text{EU-27}}} \cdot (\text{Kohäsionsausgaben})_{\text{EU-27}}$$

mit:

HHSaldo_Agrar: Haushaltssaldo bezogen auf die Agrarausgaben;

HHSaldo_Kohäs: Haushaltssaldo bezogen auf die Kohäsionsausgaben;

MS: Mitgliedstaat;

Nationale Beiträge: Eigenmittel auf der Grundlage des BNE und der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage.

Eigene Zusammenstellung

Platz fünf nimmt das Vereinigte Königreich ein. So gemessen, profitieren am meisten die drei baltischen Staaten sowie Bulgarien und Ungarn. Stellt man auf die absoluten Beträge ab, zahlt Deutschland am meisten für die GAP, gefolgt vom Vereinigten Königreich und Italien. Die größten Nutznießer sind dann Spanien, Polen, Griechenland, Irland und Ungarn.

Nettozahler und Nettoempfänger in der Agrarpolitik der EU

Tabelle 9

Salden gegenüber dem EU-Haushalt im Jahr 2010

Land	in Prozent des BIP	in Millionen Euro	Land	in Prozent des BIP	in Millionen Euro
Belgien	-0,30	-1.084,8	Portugal	0,20	332,2
Luxemburg	-0,27	-76,4	Spanien	0,21	2.206,7
Deutschland	-0,17	-4.255,0	Tschechien	0,25	354,9
Niederlande	-0,17	-969,2	Polen	0,55	1.885,2
Vereinigtes Königreich	-0,15	-2.625,2	Slowakei	0,59	384,5
Schweden	-0,13	-456,9	Rumänien	0,72	872,3
Italien	-0,11	-1.655,5	Griechenland	0,81	1.784,1
Malta	-0,10	-5,7	Irland	0,82	1.060,4
Zypern	-0,08	-12,7	Estland	0,82	112,0
Frankreich	0,00	30,2	Ungarn	1,03	953,8
Österreich	0,01	21,2	Lettland	1,08	198,8
Dänemark	0,01	27,9	Bulgarien	1,16	406,3
Finnland	0,03	56,7	Litauen	1,55	419,7
Slowenien	0,10	34,5			

Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

Nettozahler und Nettoempfänger in der Kohäsionspolitik der EU

Tabelle 10

Salden gegenüber dem EU-Haushalt im Jahr 2010

Land	in Prozent des BIP	in Millionen Euro	Land	in Prozent des BIP	in Millionen Euro
Dänemark	-0,28	-677,4	Spanien	0,19	1.918,0
Belgien	-0,27	-980,4	Griechenland	0,81	1.795,5
Irland	-0,26	-335,4	Bulgarien	0,81	285,8
Frankreich	-0,26	-5.047,3	Malta	0,84	47,5
Österreich	-0,25	-720,7	Slowenien	1,03	360,9
Schweden	-0,23	-810,4	Tschechien	1,27	1.762,7
Finnland	-0,22	-411,9	Portugal	1,36	2.268,9
Niederlande	-0,20	-1.154,2	Slowakei	1,39	902,3
Luxemburg	-0,19	-53,0	Polen	1,92	6.582,8
Deutschland	-0,18	-4.427,7	Ungarn	1,92	1.776,7
Vereinigtes Königreich	-0,16	-2.688,8	Lettland	2,46	452,2
Italien	-0,15	-2.336,0	Litauen	3,04	820,3
Zypern	0,06	10,2	Estland	3,83	520,9
Rumänien	0,11	138,2			

Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

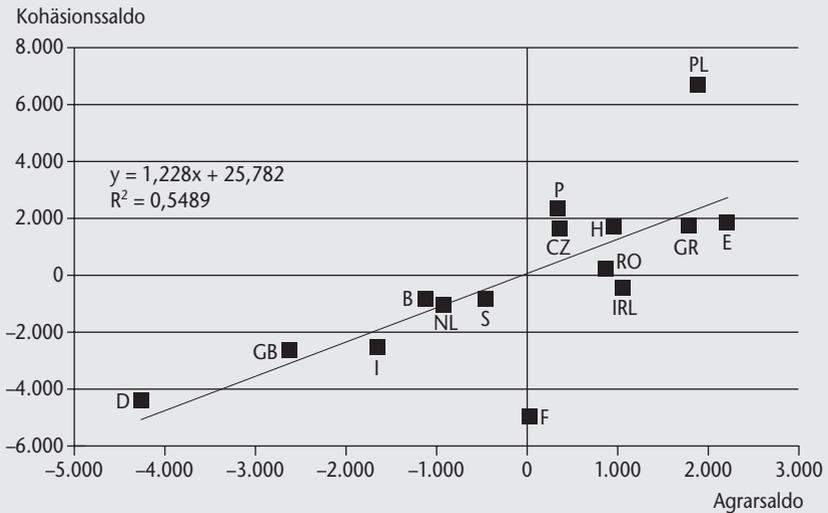
Dänemark, Belgien, Irland und Frankreich tragen relativ gesehen netto am meisten zur Kohäsionspolitik der EU bei (Tabelle 10). Deutschland liegt hier erst auf Platz zehn. Wie bei der Agrarpolitik gehören die baltischen Staaten sowie Ungarn zu den Ländern, die am meisten von der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts profitieren. In absoluten Werten zahlt Frankreich am meisten ein, gefolgt von Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Italien. Polen war im Jahr 2010 größter Nutznießer, mit deutlichem Abstand zu Portugal, Spanien und Griechenland.

Blickt man auf beide Politikbereiche gemeinsam, zeigt sich, dass Deutschland und Italien in beiden zu den größten Nettobeitragszahlern gehören (Abbildung 5). Das gilt auch für das Vereinigte Königreich – und das trotz des britischen Beitragsrabatts. Frankreich ist größter Nettobeitragszahler im Bereich der Kohäsionspolitik, während sein Saldo bei der Agrarpolitik im Jahr 2010 leicht positiv war. Auf der Seite der Nettoempfänger sticht vor allem Polen hervor, das sowohl bei der Kohäsions- als auch bei der Agrarpolitik größter Nettoempfänger ist. Portugal, Tschechien, Ungarn, Griechenland und Spanien liegen zwar bei den Kohäsionssalden etwa gleichauf, unterscheiden sich aber bei den Agrarsalden.

Nettozahler und Nettoempfänger in der Agrar- und der Kohäsionspolitik der EU

Abbildung 5

Salden ausgewählter Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt im Jahr 2010, in Millionen Euro



Quellen: EU-Kommission, 2011q; eigene Berechnungen

5

Korrekturmechanismen

Derzeit existieren zwei permanente und mehrere nicht permanente Rabattregelungen im EU-Haushalt (EU-Kommission, 2011e, 12 ff.): Die beiden permanenten Korrekturmechanismen auf der Einnahmenseite des Haushalts sind der im Jahr 1984 vereinbarte Beitragsrabatt für das Vereinigte Königreich und der Rabatt, den Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden auf ihren Anteil an der Finanzierung des Britenrabatts erhalten. Diese vier Länder beteiligen sich nur mit 25 Prozent an der Finanzierung des Korrekturbetrags zugunsten des Vereinigten Königreichs. Da der – häufig so genannte – Britenrabatt gemäß den Anteilen der Mitgliedstaaten am BNE finanziert wird, bedeutet dies für die übrigen Mitgliedstaaten, dass sie nicht nur ihren Anteil an dem Rabatt finanzieren müssen, sondern auch noch die Anteile, welche die vier Länder nicht übernehmen. Gemessen am Haushalts-

plan für das Jahr 2012 wird Deutschland durch diese Regelung um etwa 681 Millionen Euro entlastet, die Niederlande um rund 161 Millionen, Schweden um rund 104 Millionen Euro und Österreich um rund 77 Millionen. Hingegen muss beispielsweise Frankreich 298 Millionen Euro und Italien 229 Millionen Euro mehr bezahlen. Für Bulgarien beträgt die Mehrbelastung gut 5 Millionen Euro und für Rumänien 20 Millionen Euro.

Berechnung des britischen Beitragsrabatts gemäß Haushaltsplan 2012

Übersicht 6

Der im Jahr 1984 vereinbarte Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich ist zwar mehrfach geändert worden. Im Prinzip erhält das Land aber immer noch jedes Jahr 66 Prozent der Differenz zwischen seinen Zahlungen an den EU-Haushalt und seinen Rückflüssen daraus erstattet. Dabei werden alle Vor- und Nachteile für das Vereinigte Königreich aufgrund verschiedener Änderungen durch die späteren Eigenmittelbeschlüsse ausgeglichen. Zudem werden die erweiterungsbedingten Ausgaben, genauer: die nicht mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Ausgaben, in den neuen Mitgliedstaaten nicht mehr in die Berechnung einbezogen. Diese Neuregelung wurde im Dezember 2005 vom Europäischen Rat beschlossen. Anderenfalls hätten Ausgaben, die vor der Erweiterung den Britenrabatt nicht berührt haben, weil sie außerhalb der EU anfielen, also keinem Mitgliedstaat zurechenbar waren, nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten den britischen Rabattanspruch erhöht. Die mit dieser Neuregelung für das Land einhergehenden Kosten der Reduzierung seines Rabatts dürfen von 2007 bis 2013 allerdings nicht mehr als 10,5 Milliarden Euro (in Preisen von 2004) betragen. Es ergeben sich folgende Berechnungszusammenhänge für das Haushaltsjahr 2012 (alle Euroangaben gerundet):

1. Anteil des Vereinigten Königreichs an der nicht begrenzten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage minus Anteil des Vereinigten Königreichs am Gesamtbetrag der aufteilbaren Ausgaben ohne erweiterungsbedingte Ausgaben:
 $15,0054 \text{ Prozent} \text{ minus } 7,6164 \text{ Prozent} = 7,389 \text{ Prozent}$
2. Gesamtbetrag der aufteilbaren Ausgaben minus erweiterungsbedingte Ausgaben:
 $114.982 \text{ Millionen Euro} \text{ minus } 29.243 \text{ Millionen Euro} = 85.739 \text{ Millionen Euro}$
3. Ursprünglicher Korrekturbetrag:
 $7,389 \text{ Prozent} \cdot 85.739 \text{ Millionen Euro} \cdot 0,66 = 4.181 \text{ Millionen Euro}$
4. Eigentlicher Korrekturbetrag = Ursprünglicher Korrekturbetrag minus britischem Vorteil:
 $4.181 \text{ Millionen Euro} \text{ minus } 319 \text{ Millionen Euro} = 3.862 \text{ Millionen Euro}$
5. Britischer Korrekturbetrag = eigentlicher Korrekturbetrag minus unerwartete Gewinne bei den traditionellen Eigenmitteln:
 $3.862 \text{ Millionen Euro} \text{ minus } 61 \text{ Millionen Euro} = 3.800 \text{ Millionen Euro}$

Quellen: EU-Kommission, 2011e, 13 f.; Europäisches Parlament, 2012, 16

Zu den nicht permanenten Korrekturen gehören die Reduzierung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuer-Eigenmittel für vier Länder und die Bruttokürzung der BNE-Eigenmittel für zwei Länder. Sie laufen im Jahr 2013 mit dem Ende der aktuellen mehrjährigen finanziellen Vorausschau automatisch aus. Während der Abrufsatz der Mehrwertsteuer-Eigenmittel aktuell 0,3 Prozent der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage beträgt, wurde für den

Zeitraum von 2007 bis 2013 dieser Satz für Österreich auf 0,225 Prozent, für Deutschland auf 0,15 Prozent und auf 0,1 Prozent für die Niederlande und Schweden reduziert.

Für denselben Zeitraum sind die jährlichen Beiträge auf der Grundlage des BNE für die Niederlande um einen Bruttobetrag von jährlich 605 Millionen Euro und für Schweden um 150 Millionen Euro pro Jahr gesenkt worden. Inflationsangepasst lagen die Beiträge im Jahr 2012 bei 678,8 Millionen beziehungsweise bei 168,3 Millionen Euro. Da sich beide Länder an der Refinanzierung ihres eigenen Rabatts beteiligen, betrug die tatsächliche Entlastung in dem Jahr für die Niederlande 637,8 Millionen Euro und für Schweden 141,7 Millionen Euro (Europäisches Parlament, 2012, 15).

Die EU-Kommission schlägt vor, dass alle bestehenden Korrekturmechanismen und Rabatte wegfallen sollen und im Zeitraum von 2014 bis 2020 durch sogenannte Bruttoermäßigungen der BNE-Beiträge für vier Mitgliedstaaten ersetzt werden. Zur Begründung führt die EU-Kommission (2011e, 47 ff.) an, dass die Voraussetzungen, die zur Einführung des Britenrabatts geführt haben, heute nicht mehr gegeben sind. Im Jahr 1984 habe das Land wegen eines hohen Anteils der Mehrwertsteuer relativ viel zur Finanzierung des EU-Haushalts beigetragen, aber nur wenig Rückflüsse im Rahmen der Agrarpolitik erhalten, auf die damals die bei weitem meisten Ausgaben entfielen. Zudem sei das Land damals weniger wohlhabend gewesen als andere Nettozahler. Heute liege sein Wohlstand, gemessen am BNE je Einwohner in Kaufkraftstandards, bei 115,5 Prozent des EU-Durchschnitts. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel spielten, argumentiert die Kommission weiter, nur noch eine untergeordnete Rolle bei der Finanzierung des EU-Haushalts. Außerdem sei die Bedeutung der Agrarausgaben an den gesamten Ausgaben deutlich geringer als vor etwa 30 Jahren. Überdies müssen sich auch die ärmsten Mitgliedstaaten, die am meisten von den Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik profitieren, an der Finanzierung beteiligen.

Als weitere Nachteile des britischen Beitragsrabatts erachtet die EU-Kommission (2011e, 52 ff.) dessen intransparenten Berechnungsmodus und die Wirkung, dass das Vereinigte Königreich nicht an einer konsequenten Umsetzung von Ausgabenprogrammen im Land interessiert sei. Damit gehen von dem Rabatt nach Ansicht der Kommission also negative Anreize auf die Ausführung des EU-Haushalts aus. Hinzu kommt ein technisches Problem. Sollten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel in der bestehenden Form wie vorgeschlagen wegfallen, wäre der Britenrabatt auch nicht mehr wie bisher zu berechnen.

Gleichwohl hält die EU-Kommission einen gewissen Korrekturbedarf im Zusammenhang mit den Haushaltssalden verschiedener Mitgliedstaaten für erforderlich. Einige Mitgliedstaaten seien immer noch mit einer Haushaltsbelastung konfrontiert, die im Vergleich mit ihrem relativen Wohlstand zurzeit als übermäßig angesehen werden könnte (EU-Kommission, 2011k, 15). Beim künftigen Korrekturmechanismus will sich die EU-Kommission (2011e, 53) von vier Prinzipien leiten lassen: Erstens soll eine Korrektur dafür sorgen, dass für Mitgliedstaaten mit ähnlich hohem relativen Wohlstandsniveau auch ähnliche Finanzierungsbedingungen gelten (Gerechtigkeit). Zweitens soll ein Korrekturmechanismus leicht verständlich sein (Transparenz). Drittens soll er zeitlich befristet sein. Viertens soll er keine Anreize bieten, dass Mitgliedstaaten, die einen Rabatt erhalten, EU-Finanzierungen in ihrem Land nicht durchführen, nur weil dadurch der Rabattanspruch steigt.

Konkret schlägt die EU-Kommission (2011e, 53) vor, dass alle bestehenden Korrekturen „in eine pauschale Brutto-Ermäßigung der BNE-Beiträge umgewandelt“ werden. Die Mitgliedstaaten sollen überdies auch nicht mehr 25 Prozent der traditionellen Eigenmittel als Erhebungskostenpauschale einbehalten können.

Tabelle 11 zeigt zunächst die vorgeschlagenen Beträge der Bruttoermäßigung. Da diese Ermäßigung nicht nur von den anderen Mitgliedstaaten finanziert werden muss, sondern sich die begünstigten Länder selbst an der Finanzierung zu beteiligen haben – wie heute schon die Niederlande und Schweden bei der Bruttokürzung ihrer BNE-Beiträge –, fällt die Ermäßigung netto niedriger aus. Die letzte Spalte stellt der vorgeschlagenen Nettoermäßigung die heutige Situation gegenüber; sie enthält die kumulierte Aus-

Vorschlag der EU-Kommission für ein neues Rabattsystem

Tabelle 11

in Millionen Euro

Land	Bruttoermäßigung	Nettoermäßigung	Kumulierte Auswirkung der derzeitigen Ermäßigungen
Deutschland	2.500	956	1.651
Niederlande	1.050	686	1.236
Österreich	–	–	95,6
Schweden	350	115	507,6
Vereinigtes Königreich	3.600	2.561	3.306,0
Insgesamt	7.500	4.319	

Nettoermäßigung berechnet auf der Grundlage der BNE-Anteile gemäß EU-Haushalt 2012; Rundungsdifferenzen.
 Quellen: EU-Kommission, 2011e, 14 f.; 2011k, 18; eigene Berechnungen

wirkung der derzeitigen Ermäßigungen. Der Betrag für das Vereinigte Königreich wurde vom Autor selbst berechnet. Ausgangspunkt ist der Britenrabatt gemäß Haushaltsplan für das Jahr 2012 in Höhe von 3.800,4 Millionen Euro (vgl. Übersicht 6). Gegenzurechnen ist erstens die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an den reduzierten Mehrwertsteuer-Eigenmittel-Abrufsätzen für vier Länder, weil ein höherer Restbetrag über die BNE-Eigenmittel finanziert werden muss: 377,1 Millionen Euro. Gegenzurechnen ist zweitens die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an der Bruttokürzung des BNE-Beitrags der Niederlande und Schwedens: 117,3 Millionen Euro. Somit verbleibt für das Vereinigte Königreich im Jahr 2012 ein finanzieller Vorteil in Höhe von 3.306 Millionen Euro. Deutlich wird aus dem Vergleich der Spalte der Nettoermäßigung mit jener der kumulierten Auswirkungen der derzeitigen Ermäßigungen, dass sich alle bisher begünstigten Länder mit den Kommissionsvorschlägen zur Bruttoermäßigung gegenüber dem derzeitigen System verschlechtern würden.

6 Kritische Bewertung und Schlussfolgerungen

Nimmt man nur die **Ausgabenentwicklung** innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens der Jahre 2014 bis 2020 als Maßstab, zeichnen sich die Vorschläge der EU-Kommission durch Augenmaß aus. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund früherer Vorschläge. Das gesamte Ausgabenvolumen würde nur maßvoll steigen. Gegenüber dem mehrjährigen Finanzrahmen 2007 bis 2013 bedeuten sie eine Zunahme um real 3,2 Prozent. Bei den marktbezogenen Ausgaben und den Direktzahlungen im Rahmen der Agrarpolitik ergibt sich sogar ein Minus von 12,5 Prozent (vgl. Tabelle 1, Abschnitt 2.1). Unterdurchschnittlich – um 2 Prozent – wachsen sollen die Kohäsionsausgaben, sofern man die Connecting-Europe-Fazilität hier mit einbuht. Diese Veränderungsraten sind mit Anteilsverschiebungen verbunden. Der EU-Haushalt wird dadurch weniger agrarlastig: So sinkt der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt (GAP und ländliche Entwicklung) nach diesen Planungen von 39,4 Prozent im Jahr 2013 auf 33,3 Prozent im Jahr 2020 (alle Anteile berechnet auf Basis EU-Kommission, 2011a, 29). Der Anteil der Kohäsionsausgaben steigt leicht an: von 37,1 Prozent in 2013 auf 37,9 Prozent im Jahr 2020, sofern man die Connecting-Europe-Fazilität einrechnet. Ohne die Infrastrukturfazi-

lität würde der Anteil der Kohäsionsausgaben im genannten Zeitraum von 36 Prozent auf 32,9 Prozent absinken. Der Anteil der Ausgaben für Forschung, gemessen am Gemeinsamen strategischen Rahmen für Forschung und Innovation, nimmt dagegen in diesem Zeitraum von 6,7 Prozent auf 8,5 Prozent anteilmäßig zu. Gleichwohl wäre eine stärkere Verlagerung des Ausgaben-schwerpunkts von den Agrarausgaben hin zu den Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für Infrastruktur wünschenswert. Bei diesen kann nämlich am ehesten ein europäischer Mehrwert erwartet werden.

Die Praxis, das gesamte Gebiet der EU-27 aus Mitteln der **Kohäsionspolitik** finanziell zu unterstützen, kann man durchaus kritisch hinterfragen. Ein Umverteilungseffekt zwischen reichen und armen Mitgliedstaaten könnte auch dann erreicht werden, wenn nur die ärmeren Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik gefördert würden, während die reicheren Länder keine Zahlungen mehr aus diesem Politikbereich erhielten. Bei dem sogenannten Nettofondsmodell zahlen nur die Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP/BNE einen bestimmten Schwellenwert überschreitet, für die Kohäsionspolitik. Nur die Länder, deren Pro-Kopf-BIP/BNE unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegt, erhalten Zahlungen in diesem Politikbereich (Busch, 2004, 71 ff.; Heinemann et al., 2010, 183 ff.). Dann würde der gesamte Betrag der Kohäsionsausgaben Umverteilungszwecken dienen. Bei der aktuell betriebenen Kohäsionspolitik, bei der auch reiche Länder Zuwendungen erhalten, findet eine Umverteilung daneben sowohl innerhalb der Gruppe der reichen Länder als auch innerhalb der Gruppe der armen Länder statt. Es stellt sich die Frage nach dem sogenannten europäischen Mehrwert dieser Zahlungen. Gerade der europäische Mehrwert einer Politik wird als Argument dafür herangezogen, dass diese auf europäischer Ebene durchgeführt werden soll.¹² So schreibt der Präsident der EU-Kommission Barroso in seinem Vorwort zu den Kommissionsvorschlägen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen von einem Haushalt, der „einen Mehrwert schafft, indem wir Maßnahmen bündeln, die wir gemeinsam auf europäischer Ebene beschließen und die ohne diese europäische Perspektive gar nicht durchgeführt werden könnten“ (EU-Kommission, 2011a, 2).

Es gibt also durchaus gute Argumente dafür, die aktuell betriebene Form der Kohäsionspolitik zugunsten einer Politik aufzugeben, bei der ausschließlich die ärmeren Regionen und Länder gefördert werden. Dies deckt sich

¹² Der Europäische Rechnungshof empfiehlt in seiner Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag, das Konzept des europäischen Mehrwerts in einer politischen Erklärung oder in EU-Rechtsvorschriften klarzustellen (ERH, 2012, Ziffer 10).

auch mit Artikel 174 Abs. 2 AEU-Vertrag, wonach sich die Union besonders zum Ziel setzt, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“ Die deutsche Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme allerdings den flächendeckenden Ansatz begrüßt (Bundesregierung, 2011, 5).

Die Vorschläge der EU-Kommission zum neuen Korrekturmechanismus gehen in die richtige Richtung. Die Voraussetzungen, die zur Einführung des britischen Beitragsrabatts geführt haben, sind heute nicht mehr gegeben. Das System ist inzwischen sehr kompliziert geworden und hat weitere Rabatte nach sich gezogen. Zudem ist es nicht stimmig, wenn einerseits ärmere Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik finanziell gefördert werden, diese Länder aber bei der Finanzierung des Britenrabatts und der weiteren Rabatte wiederum zur Kasse gebeten werden.

Ein ersatzloser Wegfall des Beitragsrabatts des Vereinigten Königreichs ist weder politisch durchsetzbar noch würde das Ergebnis überzeugen. Setzt man für die neun Nettozahler zum EU-Haushalt – das sind alle Nettozahler ohne Belgien, Luxemburg und Zypern – den Wohlstand dieser Länder (gemessen am BNE je Einwohner) in Beziehung zu deren Nettobeitrag, bietet sich das Bild in Abbildung 6. Zwischen beiden Größen gibt es demnach nur einen schwachen Zusammenhang, was auch durch den Korrelationskoeffizienten dokumentiert wird, der bei 0,3 liegt. Gemessen an ihrem relativen Wohlstand tragen diese Länder somit in einem deutlich unterschiedlichen Ausmaß zur (Netto-)Finanzierung des EU-Haushalts bei.

Es können also durchaus Gründe für einen allgemeinen Korrekturmechanismus angeführt werden. Die Bundesregierung hat in einer Stellungnahme zu den Kommissionsvorschlägen gefordert, dass sich die Nettozahler auf Augenhöhe begegnen sollen. Sie hält die von der EU-Kommission propagierte Bruttoverminderung der BNE-Beiträge allerdings nicht für ausreichend, um die deutsche Nettoposition zu stabilisieren (Bundesregierung, 2011, 8). Dieser Befund wird durch Tabelle 11 (vgl. Kapitel 5) gedeckt.

Eine neue Eigenmittelquelle in Form einer eigenen **EU-Steuer** wird die Probleme des derzeitigen Systems nicht lösen können. Sowohl bei der Finanztransaktionssteuer als auch bei einem Anteil an der nationalen Mehrwertsteuer bleibt die nationale Zurechenbarkeit erhalten, da die beiden neuen Eigenmittel von den Mitgliedstaaten erhoben und an den EU-Haushalt abgeführt werden. Die Nettozahlerdiskussion wäre damit keinesfalls automatisch beendet.

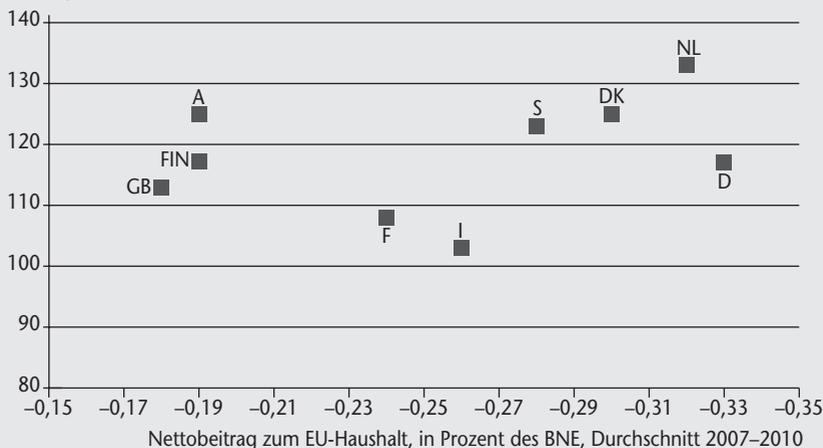
Die Einnahmen aus den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln wurden in mehreren Schritten durch Reduzierung der Abrufsätze und Kappung der Mehr-

Nettobeiträge zum EU-Haushalt und Wohlstandsposition

Abbildung 6

Durchschnittliche Nettobeiträge ausgewählter Nettozahler¹ von 2007 bis 2010, in Prozent des BNE; durchschnittliches BNE pro Kopf von 2007 bis 2010, in KKP, EU-27 = 100

Pro-Kopf-BNE, Durchschnitt 2007–2010, KKP, EU-27 = 100



¹ Ohne Belgien, Luxemburg und Zypern.

Quellen: EU-Kommission, 2011e, 50; Eurostat, 2011; eigene Berechnungen

wertsteuer-Bemessungsgrundlage zurückgeführt und durch Einnahmen auf der Grundlage des BNE ersetzt. Begründet wird dies damit, dass in ärmeren Mitgliedstaaten der Anteil des Verbrauchs am BNE vielfach höher ist als in wohlhabenderen Ländern, sodass die Mehrwertsteuer-Eigenmittel regressiv wirken (EU-Kommission, 2009a, 156). Das Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Beispielsweise wurde im Haushaltsplan für das Jahr 2010 unter anderem für folgende Länder die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf 50 Prozent des BNE begrenzt: Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern. Nicht ins Bild passt allerdings, dass auch für Luxemburg die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage gekappt wurde. Der Hinweis auf Regressivität trifft freilich auch auf die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu.

Überdies würde der Ausweis des Mehrwertsteuer-Anteils, der an den EU-Haushalt abgeführt wird, auf jeder Rechnung die Zustimmung der Bürger zur EU nicht unbedingt erhöhen. Um diese Zustimmung ist es schon derzeit nicht gut bestellt. Bei der regelmäßigen Eurobarometer-Umfrage hatten im

Herbst 2011 im Durchschnitt der EU-27 nur 31 Prozent der Befragten von der EU ein sehr positives oder ein ziemlich positives Bild (Eurobarometer, 2011b, 49). Gegenüber Herbst 2009 ist das ein Rückgang um 17 Prozentpunkte, gegenüber der Frühjahrsumfrage von 2007 sogar ein Minus von 21 Prozentpunkten (Eurobarometer, 2011a, 20).

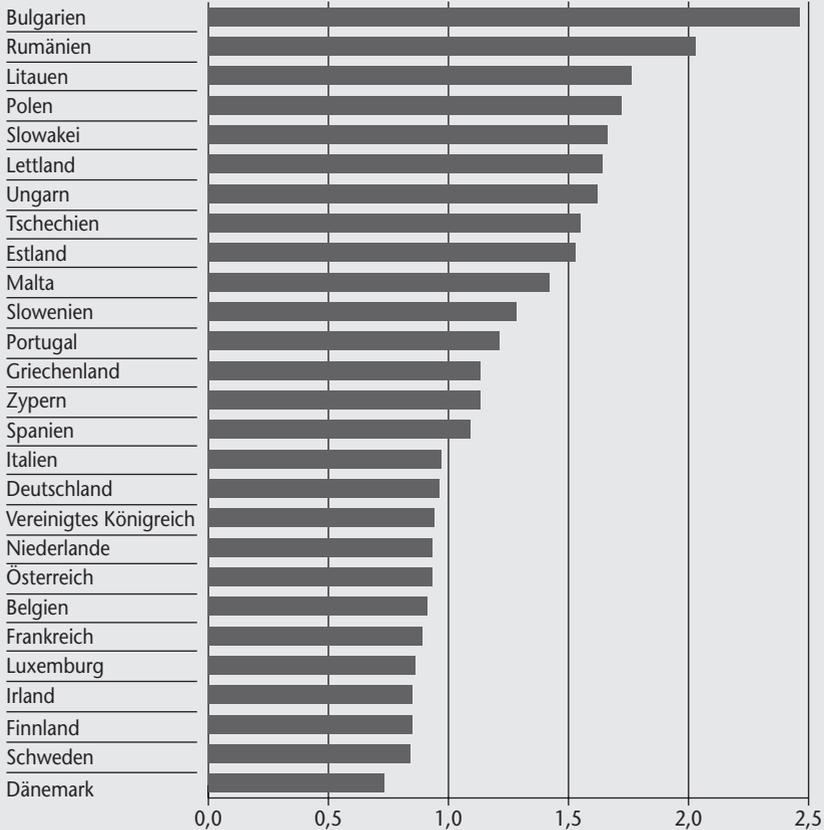
Eigene EU-Steuern haben aber nicht nur die eben geschilderten Nebenwirkungen oder verursachen andere Kosten. Ein weiterer Nachteil ist, dass mit einer teilweisen Steuerfinanzierung des EU-Haushalts die Verbindung zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Budget gelockert wird. Solange der Hauptteil des EU-Haushalts aus den Abführungen der nationalen Haushalte gespeist wird, konkurrieren die Etats beider Ebenen um das gleiche Mittelaufkommen. Daher haben die Mitgliedstaaten einen großen Anreiz, der Ausweitung des EU-Etats Grenzen zu setzen. Dieser Anreiz zur Sparsamkeit würde bei einer Steuerfinanzierung des EU-Haushalts verringert. Eine EU-Steuer könnte dann in Erwägung gezogen werden, wenn es klar definierte europäische Politikbereiche mit hohen, EU-weiten Externalitäten gibt.

Anstatt jetzt neue Eigenmittelquellen einzuführen, sollte die Bedeutung des BNE als Eigenmittelquelle erhöht werden, indem die BNE-Eigenmittel die Einnahmen aus den bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmitteln vollständig ersetzen. Somit würde der EU-Haushalt künftig nur noch über die traditionellen Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel finanziert. Diese Forderung wird auch von der deutschen Bundesregierung (2011, 6) erhoben. Sie plädiert allerdings dafür, das BNE auf der Grundlage von Kaufkraftparitäten (KKP) als Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Kaufkraftparitäten sind eine künstliche Währungseinheit, bei der die Kaufkraft verschiedener Währungen gleichnamig gemacht wird, indem die Preisniveauunterschiede zwischen den jeweiligen Ländern eliminiert werden. Da es auch Kaufkraftunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion gibt, hat die Eliminierung der Preisniveauunterschiede zur Folge, dass der Eurowert des BNE eines Eurolands sich vom BNE-Wert zu KKP unterscheidet. Im Allgemeinen gilt, dass das BNE eines Landes in KKP höher als der Wert in Landeswährung ausfällt, wenn es sich um ein ärmeres Land handelt. Es ist niedriger als der Wert in Landeswährung, wenn es sich um ein reicheres Land handelt. Dies liegt daran, dass in den wirtschaftlich schwächeren Ländern die Preise für nicht handelbare Güter- und Dienstleistungen aufgrund des Balassa-Samuelson-Effekts niedriger sind als in den wirtschaftlich stärkeren Staaten (Burda/Wyplosz, 2001, 205 f.).

Vergleich von Bruttonationaleinkommen in KKP und Euro

Abbildung 7

BNE im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2011, in KKP, dividiert durch BNE im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2011, in Euro



BNE: Bruttonationaleinkommen; KKP: Kaufkraftparitäten.
 Quellen: Eurostat, 2011; eigene Berechnungen

In Abbildung 7 ist das BNE der 27 EU-Mitgliedstaaten in Kaufkraftparitäten ins Verhältnis gesetzt worden zum BNE in Euro. BNE-Eigenmittel auf Basis von KKP würden demnach eine Mehrbelastung für alle Länder bedeuten, die über eins liegen, und eine Entlastung für Länder, die unter eins liegen. Für Deutschland ergäbe sich mithin eine leichte Entlastung, wenn die BNE-Eigenmittel auf Basis der KKP anstelle auf Basis von Euro an den Haushalt abgeführt würden. Am stärksten würden Dänemark und

Schweden entlastet, während auf Bulgarien, Rumänien und Litauen erhebliche Belastungen zukämen.

Diese Belastungsverschiebungen würden nicht nur auf starken politischen Widerstand stoßen. Sie liefen auch dem Kohäsionsziel zuwider. Dies spricht dafür, die BNE-Eigenmittel auch künftig auf der Basis der Eurowerte zu berechnen.

Zusammenfassend lassen sich diese Forderungen aufstellen:

- keine eigenen EU-Steuern zur Finanzierung des allgemeinen EU-Haushalts beim derzeitigen Integrationsstand;
- Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und Ersatz durch Eigenmittel in Abhängigkeit vom Bruttonationaleinkommen (BNE);
- Beendigung der diversen Rabattregelungen und anderer Sonderbehandlungen einzelner Mitgliedstaaten;
- Umstellung des Systems der Kohäsionspolitik durch Konzentration auf die Förderung der ärmsten Regionen und Orientierung an einem Nettofondsmodell;
- weitere Umschichtung der Ausgaben zugunsten von Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für europaweite Infrastrukturen.

Literatur

Allen, David, 2011, Die EU-Politik der britischen Koalitionsregierung: Distanz vor Pragmatismus, in: *Integration*, 34. Jg., Nr. 3, S. 197–213

Auswärtiges Amt, 2011a, Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–20, Stellungnahme der Bundesregierung zur zukünftigen Ausgestaltung der Finanzinstrumente und zur Verteilung der Mittel in der Rubrik 4, 28.1.2011, URL: <http://www.budgetinperspective.eu/wp-content/uploads/2011/05/Stellungnahme-BReg-zur-Rubrik-4.pdf> [Stand: 2012-03-15]

Auswärtiges Amt, 2011b, Erste Stellungnahme der Bundesregierung zum Vorschlag der Kommission vom 29. Juni 2011 für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020, Stand: 15.7.2011, URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Finanzrahmen/StellungnahmeBRegMFR.html?nn=556116> [Stand: 2012-03-15]

Becker, Peter, 2011, Integration ohne Plan. Die neue EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21. Jg., Nr. 1, S. 67–91

Becker, Peter / Rudloff, Bettina, 2011, EU-Finanzverhandlungen: Neue Herausforderungen im Kontext alter Konflikte, in: *Bendiek, Annegret / Lippert, Barbara / Schwarzer, Daniela (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der EU, SWP-Studie, Nr. S18*, Berlin, S. 40–48

Bundesregierung, 2011, Antwort auf eine kleine Anfrage. Mitteilung der Europäischen Kommission zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union ab 2014, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6687, 22.7.2011, Berlin

Burda, Michael C. / Wyplosz, Charles, 2001, *Makroökonomie*, München

Busch, Berthold, 2002, Zahler- und Empfängerländer in der EU-Agrar- und Strukturpolitik, in: *IW-Trends*, 29. Jg., Nr. 3, S. 34–38

Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik. Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, *IW-Analysen*, Nr. 8, Köln

Busch, Berthold, 2008, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Entwicklung und Verteilung des EU-Haushalts, in: *IW-Trends*, 35. Jg., Nr. 3, S. 3–16

Deutsche Bundesbank, 2012, Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht, Nr. 3, Januar 2012, Frankfurt am Main

ERH – Europäischer Rechnungshof, 2012, Stellungnahme Nr. 7/2011 ... zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. C 47, 17.2.2012

EU-Kommission, 1998, Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM (1998) 560

EU-Kommission, 2009a, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 4. Ausgabe, Amt für amtliche Veröffentlichungen, Luxemburg

EU-Kommission, 2009b, EU-Haushalt 2008 Finanzbericht, Luxemburg

EU-Kommission, 2010, Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission, KOM (2010) 2020 endgültig, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF> [Stand: 2012-03-15]

EU-Kommission, 2011a, Ein Haushalt für „Europa 2020“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 500 endgültig, Teil I, 29.6.2011

EU-Kommission, 2011b, Ein Haushalt für „Europa 2020“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 500 endgültig, Teil II, 29.6.2011

EU-Kommission, 2011c, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7, KOM (2011) 594 endgültig, 28.9.2011

EU-Kommission, 2011d, Kohäsionspolitik 2014–2020. Investieren in Wachstum und Beschäftigung, URL: http://bookshop.europa.eu/de/kohaesionspolitik-2014-2020-pb-KN3011308/downloads/KN-30-11-308-DE-C/KN3011308DEC_002pdf?FileName=KN3011308DEC_002.pdf&SKU=KN3011308DECPDF&CatalogueNumber=KN-30-11-308-DE-C [Stand: 2011-12-29]

EU-Kommission, 2011e, Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionalisieren des Eigenmittelsystems, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK (2011) 876 endgültig

EU-Kommission, 2011f, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 625 endgültig

EU-Kommission, 2011g, GAP-Reform: Erläuterungen der wichtigsten Aspekte, Memo/11/685, 12.10.2011, Brüssel

EU-Kommission, 2011h, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung „Einheitliche GMO“), KOM (2011) 626 endgültig

EU-Kommission, 2011i, Entwurf Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, KOM (2011) 403 endgültig

EU-Kommission, 2011j, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den

Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, KOM (2011) 615 endgültig

EU-Kommission, 2011k, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 510 endgültig

EU-Kommission, 2011l, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer, KOM (2011) 737 endgültig

EU-Kommission, 2011m, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 740

EU-Kommission, 2011n, Gemeinsame Regeln für eine Finanztransaktionssteuer. Häufig gestellte Fragen, MEMO/11/640, 28.9.2011, Brüssel

EU-Kommission, 2011o, EU budget 2010, Financial Report, URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_en.pdf [Stand: 2012-01-03]

EU-Kommission, 2011p, Commission Staff Working Paper, Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System, Annex, SEC (2011) 876 final

EU-Kommission, 2011q, Ausführliche Daten, GD Haushalt, URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data.xls [Stand: 2012-03-20]

EU-Kommission, 2012a, Wohin fließt das Geld? Mehrjähriger Finanzrahmen, URL: http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_de.cfm [Stand: 2012-03-27]

EU-Kommission, 2012b, Europäischer Entwicklungsfonds, URL: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_de.cfm [Stand: 2012-03-27]

EU-Kommission, 2012c, Commission proposes to suspend €495 million of Cohesion Fund for Hungary for 2013 for failure to address excessive deficit, Pressemitteilung, IP/12/161, 22.2.2012, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/161&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [Stand: 2012-03-28]

EurActiv, 2012, Streit um ITER gefährdet Horizon 2020, 3.1.2012, URL: <http://www.euractiv.de/forschung-und-innovation/artikel/streit-um-iter-gefahr-det-horizon-2020-005809> [Stand: 2012-01-06]

Eurobarometer, 2011a, Standard Eurobarometer 76, First Results, URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf [Stand: 2012-03-15]

Eurobarometer, 2011b, Standard Eurobarometer 76, Annex, URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_anx_en.pdf [Stand: 2012-03-15]

Europäisches Parlament, 2009, Endgültige Feststellung des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 3 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2009, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 157, 19.6.2009, S. 21–66

Europäisches Parlament, 2011, Bericht über die Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa, A7-0193/2011, 8.6.2011, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//DE> [Stand: 2012-03-15]

Europäisches Parlament, 2012, Endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 56, Band I

Eurostat, 2007, Regionen in der Europäischen Union. Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik – NUTS 2006 / EU-27, URL: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/eurostat/07/KS-RA-07-020-DE.pdf> [Stand: 2012-03-15]

Eurostat, 2011, Datenbankabfrage, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Stand: diverse Zugriffe]

EU-Wochenspiegel, 2012, Europäische Kommission: Entwurf für Mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt, hrsg. von der Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt in Brüssel, 6.1.2012, S. 34–36, URL: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_LV_Bruessel/EU-Wochen Spiegel/2012/01_12.pdf [Stand 2012-03-15]

Handelsblatt, 2006, Schlüssel will Tobinsteuer zur EU-Finanzierung, 19.1.2006, S. 3

Heinemann, Friedrich / Hagen, Tobias / Mohl, Philipp / Osterloh, Steffen / Sellenthin, Mark O., 2010, Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, Baden-Baden

Khan, Daniel-Erasmus, 2010, Kommentierung Artikel 312 AEUV, in: Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, S. 910–912

Marzinotto, Benedicta, 2011, A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries, Bruegel Policy Contribution, No. 2011/01, URL: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/504-a-european-fund-for-economic-revival-in-crisis-countries/> [Stand: 2012-01-05]

Rat der EU, 1994, Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates vom 16. Mai 1994 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 130, 25.5.1994, S. 1–13

Rat der EU, 2006, Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 210, 31.7.2006, S. 25–78

Rat der EU, 2011, Bericht des Vorsitzes an den Ausschuss der Ständigen Vertreter/ Rat vom 7. Dezember 2011, Ratsdokument, Nr. 18097/11

Rat der EU, 2012, Hungary: EUR 495.2 million in cohesion fund commitments suspended, Pressemitteilung, No. 7516/12, 13.3.2012, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/128917.pdf [Stand: 2012-03-28]

Steller, Pascal, 2011, Ein Haushalt für Europa 2020, Power-Point-Präsentation, 26.10.2011, Brüssel

Willeke, Franz-Ulrich, 2011, Deutschland, Zahlmeister der EU, Abrechnung mit einer ungerechten Lastenverteilung, München

Kurzdarstellung

Mit ihren Vorschlägen vom Juni 2011 für den mehrjährigen Finanzrahmen hat die EU-Kommission die Verhandlungen über die finanzielle Ausstattung der EU für die Zeit nach 2013 eröffnet. Auf der Ausgabenseite fallen Anteilsverschiebungen auf, das Brüsseler Budget wird weniger agrarlastig. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Denn es gilt, die Ausgaben für die Infrastrukturen im Binnenmarkt sowie für Forschung und Entwicklung zu steigern. Wenig überzeugend ist dagegen das Vorhaben der Kommission, an der flächendeckenden Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik festzuhalten. Die Kohäsionspolitik sollte sich vielmehr auf die ärmsten Regionen konzentrieren. Abzulehnen sind die Vorschläge, eigene EU-Steuern zur Finanzierung des EU-Haushalts einzuführen. Auf der Einnahmenseite des Haushalts sollte stattdessen die Bedeutung der BNE-Eigenmittel zunehmen und auf die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel verzichtet werden. In die richtige Richtung gehen die Vorschläge der Kommission, die verschiedenen Rabattsysteme durch eine einheitliche Regelung zu ersetzen.

Abstract

With their proposals of June 2011 for the Multiannual Financial Framework, the EU Commission opened the negotiations on EU finances for the period starting in 2014. Conspicuous on the expenditure side are shifts in the way the Brussels budget is allocated, with less bias towards agriculture. This is a step in the right direction, as it is important to increase spending on the infrastructures in the internal market and on research and development. On the other hand, the Commission's plan to continue spreading subsidies for cohesion policy across the whole Union is less convincing. On the contrary, cohesion policy should concentrate on the poorest regions. The proposal for the EU to introduce its own taxes to finance its budget should be rejected. Instead the EU should raise more of its revenues on the basis of the GNI-own resource and abandon altogether the so-called VAT-based resource. The Commission's suggestion to replace the various rebate schemes with a single unified system is a move in the right direction.